



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723583>

CA1
YC24
-L32

(506)

Government
Publications



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 18, 1998

Le mercredi 18 février 1998

Issue No. 15

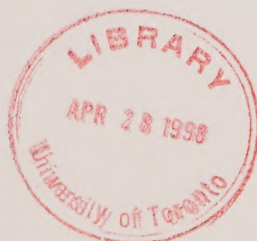
Fascicule n° 15

First meeting on:
Examination of Bill C-18,
An Act to amend the Customs Act and
the Criminal Code

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-18,
Loi modifiant la Loi sur les douanes et
le Code Criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pépin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal substituted for that of the Honourable Senator Pearson (*February 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*February 18, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pépin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Pearson (*le 17 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 18 février 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Wednesday, February 18, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Gigantès, seconded by the Honourable Senator Lucier, for the second reading of Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mercredi 18 février 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Gigantès, appuyée par l'honorable sénateur Lucier, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., que le projet de loi soit déferé au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 18, 1998

(16)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 4:00 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore, Pépin, Rossiter and Watt (8).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 18, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code.

WITNESSES:

From the Department of Revenue Canada:

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch;

Ms Maureen Tracy, Interim Director, Policy Development Division, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Paul Girard and Ms Maureen Tracy each made a statement and answered questions.

At 5:15 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 18 février 1998

(16)

[Français]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 16 heures, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore, Pépin, Rossiter et Watt (8).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 février 1998, le comité entame l'étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel.

TÉMOINS:

Du ministère du Revenu:

M. Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales;

Mme Maureen Tracy, directrice intérimaire, Division de l'élaboration des politiques, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.

La présidente fait une déclaration.

M. Paul Girard et Mme Maureen Tracy font chacun une déclaration, puis répondent aux questions.

À 17 h 15, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

Le greffier intérimaire du comité,

Michel Patrice

Acting Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend the Customs Act and the Criminal Code, met this day at 4:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, our witnesses this afternoon are officials from the Department of Revenue Canada.

Please proceed.

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch, Department of Revenue Canada: Honourable senators, in one capacity or another, Ms Tracy and I have been involved with this bill from policy to the stage we are at today. That is why we appear before you. We would like to say a word about the importance of the bill to Canadians and to Customs officers in the field. We would then be pleased to respond to questions.

This bill is one of the most important initiatives that our department has undertaken in many years. The proposed legislation bridges a serious enforcement gap that has existed at Canada's borders for some time.

At the present time, Customs officers are powerless to deal with serious criminal offences, such as impaired driving and abduction, when they encounter them at border. When I say "at the border," I mean at the frontiers of Canada, be they the land borders or the airports. I am referring to the first point of entry.

[Translation]

Even though the officers deserve praise for the help they give to police, their efforts are severely limited owing to their lack of legislative authority. Bill C-18 will give them the legislative authority they need to fully contribute to the department's protection mandate, a mandate that we take very seriously.

Under the proposed new measures, officers will be able to detain, and where necessary, arrest persons suspected of having committed or of being in the process of committing a criminal offence.

[English]

In the case of impaired driving, for example — an offence that has been of serious concern to Canadians at large — this bill will authorize Customs officers to detain suspects and administer the alcohol screening test. This is the "red, yellow, green" small box which is the roadside alert. It is not the breathalyzer. That will continue to be done by licensed technicians. Individuals who test high will then be detained and turned over to the police.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 heures, dans le but d'examiner le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons entendre cet après-midi des représentants de Revenu Canada.

Vous avez la parole.

M. Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales, Revenu Canada: Honorables sénateurs, Mme Tracy et moi avons participé à toutes les étapes de l'élaboration de ce projet de loi, et c'est pour cette raison que nous comparaissons devant vous aujourd'hui. Nous aimerions vous parler de l'importance que revêt ce projet de loi pour les Canadiens et les agents des douanes. Nous répondrons ensuite avec plaisir à vos questions.

Ce projet de loi constitue une des initiatives les plus importantes qu'ait entrepris le ministère depuis de nombreuses années. Il vise à combler le sérieux vide qui existe en matière d'application des lois pénales à la frontière.

À l'heure actuelle, les agents des douanes ne peuvent intervenir à la frontière dans le cas d'infractions criminelles graves, comme la conduite avec facultés affaiblies et l'enlèvement d'enfants. Quand je dis «à la frontière», je parle de la frontière canadienne, que se soient les postes frontaliers ou les aéroports, soit le premier point d'entrée.

[Français]

Même si nous pouvons féliciter les agents de leur succès dans l'aide qu'ils accordent à la police à cet égard, leurs efforts sont sérieusement limités en raison du manque d'autorisation législatif. Le projet de loi C-18 leur procurera l'outil législatif dont ils ont besoin pour contribuer pleinement au mandat de protection du ministère, un rôle que nous prenons très au sérieux.

Les mesures législatives proposées permettront aux agents de détenir et, au besoin, d'arrêter des personnes soupçonnées d'avoir commis ou en train de commettre une infraction criminelle.

[Traduction]

Dans le cas des personnes soupçonnées de conduite avec facultés affaiblies, par exemple — une infraction qui préoccupe beaucoup les Canadiens — le projet de loi autorisera les agents des douanes à détenir ces personnes et à faire un prélèvement d'haleine au moyen d'un petit appareil de détection. Il ne s'agit pas d'un alcootest qui, lui, continuera d'être administré par des techniciens qualifiés. Les personnes ayant un taux élevé d'alcool dans le sang seront détenues et confiées à la police.

The proposed legislation will also empower them to arrest individuals who are the subject of outstanding warrants and turn them over to police authorities for follow-up investigation and prosecution.

[Translation]

We want to make it clear that the aim of this initiative is not to turn our officers into police officers. We merely want to give them the opportunity to be a further assistance to the police by granting them the authority to intervene immediately when in the course of their regular duties, they discover that a criminal offence has been committed.

[English]

The power of arrest is not new to Customs officers. They already possess this power. However, they can only exercise it with respect to Customs offences. This bill broadens this power so that it can be applied to other federal criminal offences. It fills, as I said earlier, a rather significant enforcement gap at the border. We have no power to detain impaired drivers; we have no power to detain people who are in possession of stolen property — which is usually the vehicle they are in — or who are suspected of abducting children or who have outstanding criminal warrants. We have no option at present but to wave them down the road.

The proposed legislation will require a great deal of careful preparation, and the health and safety of all of our officers is of paramount concern. Prior to taking on this new role, the department has committed to implementing enhanced training in self-defence and the use of force. We are also committed to training designated officers in the identification of Criminal Code offences and related jurisprudence.

There will be an implementation period once the legislation has successfully cleared both Houses and received Royal Assent and proclamation. That period will allow us to ensure that our officers are fully equipped to deal with the implications of this bill.

Over the next several months, the department will also undertake to ensure that its port facilities are properly equipped with appropriate holding cells in order to ensure that suspects may be held safely and away from the general public. I do not wish that statement, in and of itself, to sound somewhat alarming. Most of our facilities already have holding cells in relation to the fact that our Customs officers currently do have powers of arrest, but we have to ensure on a national basis that we have these holding cells. We cannot always choose where these individuals may enter Canada so we must be consistent nationally.

Revenue Canada recognizes the seriousness of this undertaking and its impact on the Canadian public, and we are anxious to move forward in order that we may contribute to making our country a safer place to live.

I can assure you these changes arise very much from a grassroots initiative. The Customs officers at the border recognized the problem and felt considerable frustration at having to wave impaired drivers down the road, other than attempting to use their personal powers of persuasion to suggest that they go

Le projet de loi permettra également aux agents des douanes d'arrêter les personnes qui font l'objet d'un mandat et de les livrer aux autorités policières qui poursuivront l'enquête et intenteront des poursuites.

[Français]

Nous devons préciser que cette initiative ne cherche pas à faire des policiers de nos agents. Elle veut simplement leur offrir la possibilité d'aider davantage la police en leur accordant des pouvoirs d'intervention immédiate lorsqu'ils découvrent des infractions criminelles dans l'exercice de leur fonction douanière habituelle.

[Traduction]

Les agents des douanes possèdent déjà le pouvoir d'arrêter des personnes pour des infractions à la Loi sur les douanes. Le projet de loi étend ce pouvoir aux infractions touchant les autres lois fédérales. Cette mesure vise, comme je l'ai déjà mentionné, à combler un vide sérieux à la frontière. Nous n'avons pas le pouvoir de détenir les conducteurs aux facultés affaiblies; nous n'avons pas le pouvoir de détenir les personnes en possession de biens volés — habituellement le véhicule dans lequel elles se trouvent —, qui sont soupçonnées d'enlèvement d'enfants ou qui font l'objet d'un mandat d'arrestation. Tout ce que nous pouvons faire pour l'instant, c'est de les laisser aller.

Le projet de loi exigera beaucoup de préparation, la santé et la sécurité de tous nos agents étant extrêmement importantes. Avant d'assumer ce nouveau rôle, les agents suivront des cours d'autodéfense et recevront une formation sur le recours à la force. Le ministère s'est engagé, en outre, à former les agents désignés pour qu'ils puissent identifier les infractions au Code criminel et aux autres lois connexes.

Une période de mise en oeuvre suivra la sanction royale et la proclamation, par les deux chambres, du projet de loi. Cette période nous permettra de vérifier que les agents possèdent tous les outils voulus pour appliquer les nouvelles mesures.

Au cours des prochains mois, le ministère veillera également à doter les postes de douane de cellules adéquates pour que les suspects puissent être détenus en toute sécurité loin du grand public. Je ne cherche pas à être alarmiste. La plupart de nos postes sont déjà équipés de cellules puisque nos agents possèdent déjà un pouvoir d'arrestation. Toutefois, nous devons faire en sorte que tous les postes de douane à l'échelle nationale soient dotés de cellules. Comme nous ne pouvons pas toujours choisir l'endroit où ces personnes peuvent entrer au Canada, nous devons nous préparer en conséquence.

Revenu Canada est conscient de l'importance de cette initiative et de son impact sur le public canadien. Il nous tarde d'aller de l'avant avec ce projet de loi pour que nous puissions faire de notre pays un endroit plus sûr où vivre.

Je tiens à vous dire que ces modifications sont le résultat d'un mouvement qui part de la base. Les agents des douanes se sentaient frustrés du fait qu'ils étaient obligés de laisser aller des conducteurs aux facultés affaiblies. Tout ce qu'ils pouvaient faire, c'était d'essayer de les convaincre d'entrer dans leur bureau, de

into the Customs facility, have a cup of coffee and wait a couple of hours. If the individual refused, they had no choice but to let them go.

Officers over the past several years have had a ground-swell movement and have been particularly supportive of the department's efforts in this regard. We keep track of the statistics of the incidents which we can describe to you to give an idea of the fullness of the problem. The incidents number in the thousands.

Ms Maureen Tracy, Interim Director, Policy Development Division, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch, Department of Revenue Canada: Honourable senators, before I go through the bill on a clause-by-clause examination, I can elaborate on what Mr. Girard has explained as our current authorities.

At the moment, Customs officers are included specifically in the definition of "peace officer" in the Criminal Code, but their authority to exercise the powers of peace officers is somewhat limited because they can only be applied to Customs Act offences. Those are offences such as smuggling, under-valuation, and offences that are very much connected with goods crossing the border.

This is a very short bill, and the meat of the bill really only appears in one clause. I will start by describing the nature of that clause.

It provides designated Customs officers with the power to arrest individuals and to detain them for Criminal Code and other federal criminal offences. Their powers would no longer be limited to Customs Act offences but would apply to any federal criminal offence.

It also gives them the authority to make a demand for breath or blood in cases where they suspect that drivers are driving under the influence of alcohol. This is an important distinction because they would be authorized to make the demand for breath and to administer what we are calling the "road-side test," which is the preliminary screening tool. It is not the breathalyzer test. That would continue to be administered by police. This is a screening test to determine whether the person should be referred for a breathalyzer.

The bill also requires that, once an arrest has been made, the Customs officer turn that individual over to police as soon as possible. In other words, Customs officers would have no responsibility for follow-up investigations or prosecutions. We have been calling this a first-response capacity, which essentially means they would take the action required to stop the commission of the offence or to ensure the safety of citizens, and then turn the suspect over to police for further follow-up.

In terms of designations, not all Customs inspectors work greeting individuals who are seeking entry into Canada. We have officers inland at commercial offices where commercial organizations pass Customs entries after the fact. We also have

boire un café et d'attendre quelques heures. Si la personne refusait, ils n'avaient d'autre choix que de la laisser aller.

Au cours des dernières années, les agents des douanes se sont mobilisés et ont vigoureusement appuyé les efforts déployés par le ministère dans ce dossier. Nous tenons compte des incidents qui se produisent et qui illustrent la gravité du problème. Ces incidents se comptent par milliers.

Mme Maureen Tracy, directrice intérimaire, Division de l'élaboration des politiques, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales, Revenu Canada: Honorables sénateurs, avant de vous expliquer les divers articles du projet de loi, j'aimerais revenir à ce que M. Girard a dit au sujet des pouvoirs que détiennent les agents des douanes.

À l'heure actuelle, les agents des douanes agissent comme des «agents de la paix» au sens de la définition du Code criminel. Toutefois, ils peuvent uniquement exercer leurs fonctions d'agent de la paix dans le cas d'infractions à la Loi sur les douanes, comme la contrebande, la sous-évaluation des biens importés et les infractions touchant l'importation et l'exportation de marchandises.

Ce projet de loi, qui est très succinct, ne renferme qu'une seule disposition de fond. Je vais d'abord commencer par vous décrire la nature de celle-ci.

Cette disposition vise à fournir aux agents des douanes désignés le pouvoir d'arrêter et de détenir des personnes qui ont commis une infraction au Code criminel et à d'autres lois fédérales. Ce pouvoir ne se limiterait plus aux infractions à la Loi sur les douanes, mais s'appliquerait à toute infraction commise en vertu d'une loi fédérale.

Cette disposition donne également aux agents le pouvoir d'ordonner à une personne de fournir des échantillons d'haleine ou de sang s'ils la soupçonnent de conduite avec facultés affaiblies. Il s'agit-là d'un facteur important, puisque les agents seraient autorisés à ordonner à une personne de fournir des échantillons d'haleine et de lui faire subir ce que nous appelons un test de dépistage. Il ne s'agit pas d'un alcotest. Celui-ci continuerait d'être administré par les autorités policières. Il s'agit d'un test pour déterminer si la personne devrait ou non subir un alcotest.

Le projet de loi précise également que l'agent des douanes qui arrête une personne doit confier la garde de celle-ci à la police dès que cela est possible. Autrement dit, les agents des douanes ne seraient pas chargés de poursuivre l'enquête et d'intenter des poursuites. C'est ce que nous appelons une intervention immédiate: les agents des douanes prendraient les mesures qui s'imposent pour empêcher une personne de commettre un crime ou pour assurer la sécurité des citoyens, et confieraient ensuite le suspect à la police.

Pour ce qui est des agents désignés, ce ne sont pas tous les agents des douanes qui s'occupent des personnes qui essaient d'entrer au Canada. Certains agents sont affectés à des bureaux où ils s'occupent du traitement des déclarations douanières après

Customs officers in post offices examining and charging duty on parcels coming into the country.

In keeping with the philosophy that enforcement powers should be attributed only to individuals and positions that actually require those duties, we saw fit to put in the bill that the minister would have the authority to designate officers who would be empowered to perform this function. The principle we would use to designate is that it would only be officers who would be in direct contact with individuals seeking entry into Canada.

We have done a rough estimation and believe that that would represent roughly two-thirds of the 3,500 Customs inspectors across the country. That would exclude the positions that work solely with goods rather than with people.

Mr. Girard: I would add that the designation also carries with it an obligation on the part of Revenue Canada to ensure that these individuals are adequately trained and equipped to do this, having in mind their own safety, the safety of Canadians, and the purposes and intents of this bill. Designation is more than only a matter of being an officer working on the front line. This is a matter of being a fully trained, fully educated, fully informed officer working on the front line.

The Chairman: That would be in addition to the training they presumably already receive with their present powers of arrest?

Mr. Girard: That is correct. In fairness, they are currently trained as peace officers with powers of arrest. This training would be an enhancement-type of training or a top-up training to deal with the specific categories of offences with which we want them to deal.

The Chairman: How will this additional training be funded?

Mr. Girard: It is being funded internally by the department. We have made some estimates in that regard. The estimates range up to \$5.5 million in the aggregate, as a start-up. That includes facilities and the training of officers. Our budget is in excess of \$2 billion and we believe that we can successfully fund this internally through cash management and reallocation of priorities where necessary.

Senator Gigantès: Am I correct in presuming that the training will include how to ensure that evidence is not mishandled so that it remains admissible in a court and how to effect a proper arrest such that the arrest is not later thrown out in court?

Mr. Girard: That is correct, senator. Our officers are currently trained in precisely those two areas. This would be an enhancement of that training ensure that, when dealing the specific offences to which we refer, they will know how to handle the chain of evidence in that regard.

[Translation]

Senator Pépin: Among other things, you mentioned that each border point would have to be equipped with cells, because from now on, officers would have the authority to detain offenders. I find that amusing and I would like you to explain this to me. You said that this would have to be the case at all border points. At busy times, such as weekends, many people cross over into the

coup. D'autres travaillent dans des bureaux de poste où ils ont pour tâche d'examiner les colis qui entrent au pays et d'imposer les droits requis.

Comme les pouvoirs d'application devraient uniquement être attribués aux personnes qui occupent des postes où l'exercice de tels pouvoirs s'impose, nous avons cru bon de préciser dans le projet de loi que le ministre pourrait désigner les agents des douanes qui auraient le pouvoir d'exercer cette fonction. Seuls les agents qui sont en contact avec les personnes qui essaient d'entrer au Canada seraient désignés.

Nous croyons, après avoir fait un calcul rapide, que cela représente environ deux tiers des 3 500 agents des douanes que l'on compte au pays. Cela ne comprend pas les agents qui s'occupent uniquement du contrôle des marchandises.

M. Girard: J'ajouterais que Revenu Canada serait obligé de fournir aux agents désignés la formation et le matériel requis pour qu'ils puissent assurer leur sécurité et celle des Canadiens, aux fins d'application du projet de loi. Il ne suffit pas seulement de désigner l'agent qui sera affecté aux premières lignes. Il faut aussi le former, l'équiper.

La présidente: Est-ce que cette formation s'ajouterait à celle qu'ils reçoivent déjà?

M. Girard: Oui. En toute justice, les agents reçoivent déjà une formation d'agent de la paix. Cette formation-ci serait plus poussée et leur permettrait d'intervenir dans le cas d'infractions précises.

La présidente: Comment cette formation plus poussée sera-t-elle financée?

M. Girard: Elle sera financée à l'interne, par le ministère. Nous avons effectué quelques calculs à cet égard. Le programme de formation coûterait, au début, jusqu'à 5,5 millions de dollars. Cela comprend les installations et la formation des agents. Nous avons un budget de plus de 2 milliards de dollars et nous croyons être en mesure de financer ce programme à l'interne par la gestion de caisse et en redéfinissant nos priorités au besoin.

Le sénateur Gigantès: Je présume que, dans le cadre de leur formation, les agents vont apprendre à manipuler correctement les éléments de preuve pour qu'ils demeurent admissibles devant un tribunal et à effectuer une arrestation dans les règles?

M. Girard: Oui. Nos agents reçoivent actuellement une formation dans ces deux domaines précis. Cette formation plus poussée leur permettra d'apprendre, dans le cas des infractions précises que nous mentionnons, à bien manipuler les éléments de preuve.

[Français]

Le sénateur Pépin: Vous avez mentionné, entre autres, que chaque poste des douanes devait avoir des cellules parce que dorénavant, les agents auront le droit de détenir les contrevenants. Cela me fait sourire un peu et je voudrais que vous m'expliquiez: vous avez dit qu'il va falloir donner cette possibilité à tous les postes des douanes. Lorsque l'on va aux États-Unis pendant des

United States at the smaller border crossings, avoiding the larger ones. They use the small secondary roads which have a number of crossing points. A number of offenders use these border points as well. What kind of arrangements are you going to make? Will every border point be outfitted in the same way?

Mr. Girard: Holding cells are for terrorists or criminals. We have found that criminals and terrorists use the major border crossings, not necessarily the smaller ones. If necessary, we will equip each of our crossing points with cells, but we have also made arrangements with local police forces to help us out if a situation like this were to arise, which, according to our studies, rarely does.

Our statistics indicate that few incidents occur at small border crossings. Major incidents tend to occur at the larger crossing points such as Windsor and Lacolle.

Senator Pépin: I would have thought the opposite were true. Do customs officers support the proposed legislation? Were they involved in the drafting of the bill?

Mr. Girard: Yes, they have been involved since the outset. About ten years ago, when Mr. Gray was Solicitor General, we met with several customs officers at a Tim Horton's in Windsor to discuss the matter.

Senator Pépin: There seems to be good cooperation between customs officers and police officers. You explained how the legislation will give new powers to customs officers, namely the authority to arrest offenders and turn them over to the police. Were any problems encountered during the drafting stage?

Mr. Girard: Police officers are supportive of the draft legislation, particularly those in Windsor, as are RCMP officers who work at airports. Police forces across Canada are fully supportive of the bill. It is easier for them to have customs officers intervene and detain suspects or criminals prior to the police's arrival. It allows them to work more efficiently. It is more difficult to find a criminal once he is no longer in custody. The police's job is made easier if action is taken at the border.

Senator Pépin: What kind of duties will customs officers who handle goods perform as compared to the officers who deal with people crossing over at the border points? Those who inspect goods may not have to arrest anyone. In what way will their duties be different?

Mr. Girard: Are you talking about officers who work at the crossing points, for example, or those who work at a post office?

Senator Pépin: I am talking about those who inspect goods. What is the nature of their duties? How can they arrest people?

Mr. Girard: Currently, if we find a package or parcel containing drugs, we have the authority to seize the drugs. We contact the RCMP to advise them that we have found drugs in a

journées d'affluence comme les fins de semaine, plusieurs d'entre nous qui y allons régulièrement connaissons les petits postes où nous traversons au lieu de passer dans les postes importants. On passe par une petite route secondaire où il y a plusieurs postes qui nous dédouanent. On n'est pas les seuls à les utiliser, plusieurs contrevenants les utilisent également. Comme pensez-vous vous organiser? Est-ce que ce seront des postes avec un minimum de gens qui utilisent ce poste ou est-ce que tout le monde est mis sur le même pied?

M. Girard: Les cellules sont pour les terroristes ou les criminels. Nous avons découvert que les criminels et les terroristes utilisent les postes majeurs, pas nécessairement les petits postes à la frontière. S'il est nécessaire, nous aurons des cellules à chacun de nos postes, mais nous avons aussi pris des arrangements avec les policiers locaux pour un service expéditif dans de telles situations qui, selon nos études, sont extrêmement rares.

Nos statistiques indiquent que les petits postes n'ont pas beaucoup d'incidents. Ce sont les postes comme Windsor, Lacolle ou des postes plus importants qui ont les plus importants.

Le sénateur Pépin: J'aurais pensé le contraire. Les agents des douanes sont-ils d'accord avec le projet de loi? Est-ce qu'ils ont été impliqués dans l'élaboration du projet de loi?

M. Girard: Oui, depuis le début, lorsque M. Gray était solliciteur général, il y a peut-être dix ans, nous avons rencontré dans un magasin Tim Horton's, à Windsor, quelques agents des douanes pour une discussion à ce sujet.

Le sénateur Pépin: Il semble y avoir une bonne collaboration entre les agents et les policiers. Vous avez expliqué qu'on confère de nouveaux droits aux agents des douanes. Ils vont appréhender les contrevenants et ils vont les remettre aux policiers. Est-ce que l'élaboration de ce projet s'est bien faite?

M. Girard: Les policiers sont d'accord avec ce projet, plus particulièrement ceux de Windsor, par exemple ainsi que la GRC qui s'occupe des aéroports. Les policiers à travers le Canada sont complètement d'accord. C'est plus facile pour eux d'avoir une première réponse des agents des douanes et de détenir les suspects ou les criminels jusqu'à l'arrivée des policiers. C'est plus efficace. Il est plus difficile de trouver un criminel après qu'il soit déjà parti. Il est plus facile pour les policiers d'avoir une réponse à la frontière.

Le sénateur Pépin: Comment vont fonctionner les agents des douanes qui s'occupent des marchandises contrairement à ceux qui s'occupent des gens qui passent aux postes des douanes? S'ils inspectent des marchandises, il n'y a peut-être pas un contrevenant à arrêter. Je ne comprends pas quel sera leur travail. Cela sera-t-il différent?

M. Girard: À l'intérieur, par exemple, ou dans une case postale?

Le sénateur Pépin: Ceux qui inspectent les marchandises, en quoi va consister leur travail? Comment peuvent-ils arrêter des gens?

M. Girard: Aujourd'hui, quand on trouve un paquet ou un colis avec de la drogue, par exemple, nous avons le pouvoir de saisir ces drogues. Nous téléphonons à la GRC pour les informer

package or parcel at the post office or in a shipping container. When drugs are involved, we contact the RCMP. Occasionally, we find forged credit cards. We will have the authority to seize these cards and at the same time, to contact the RCMP.

However, one need not be a peace officer to phone the RCMP in a case like this. Designated officers will be working at the border and the other officers will continue to perform their regular duties as always.

Senator Pépin: You explained earlier that you had a budget for training purposes.

Mr. Girard: The is correct.

Senator Pépin: What time frame are we looking at between the enactment of the legislation and its coming into force?

Mr. Girard: Anywhere from six to eight months.

Senator Pépin: Canada-wide?

Mr. Girard: Yes.

[English]

The Chairman: You will do that all at once, across Canada?

Mr. Girard: That is the intention. However, we must be flexible. If we have concerns at a port like Windsor, regarding the casino, heavy weekend traffic or other matters, we may, in response to a realistic appraisal of the situation, decide that we need to implement this on a phased basis. We know there are pressures in many areas.

I would suggest, as a matter of practical reality, that as soon as word of the anticipated proclamation of this bill hits the street, every primary inspection booth at the border becomes the same as Operation RIDE. Every person knows that when they pull up to the border, they risk a breath sample.

We suspect that the incidents at the border over time will fall off to almost nothing. People will know automatically. This is not just supposition. We have had experiences where the police have set up a RIDE program at the border, and we have observed vehicles turning around and going back.

Senator Rossiter: What would be the implications of a designation on the job classification of any employee?

Mr. Girard: It has been thoroughly examined and it has no implication. As indicated earlier in our discussions, this is an augmentation, addition or enhancement of an existing power. The difference in terms of the federal government's classification point system is minimal and will not have an effect on the classification or pay of the officers.

Senator Rossiter: I can remember going across the border at small border stations between New Brunswick and Maine. Are those small border crossings still open?

Mr. Girard: Yes, sometimes they are open eight hours a day.

Senator Rossiter: Will they see increased traffic?

que nous avons trouvé de la drogue dans un paquet ou un colis, au bureau de poste ou dans un container marin. Pour les drogues, c'est la GRC. De temps en temps, nous trouvons des fausses cartes de crédit. Nous aurons le pouvoir de saisir ces cartes et d'appeler la GRC en même temps.

Mais il n'est pas nécessaire d'être agent de la paix pour pouvoir téléphoner à la GRC dans une situation comme cela. Les agents désignés seront à la frontière et les autres agents fonctionneront comme toujours.

Le sénateur Pépin: Vous avez expliqué tantôt que vous aviez un budget destiné à l'entraînement.

M. Girard: Oui.

Le sénateur Pépin: Cela va prendre combien de temps entre la promulgation de la loi et sa mise en application?

M. Girard: Entre six ou neuf mois.

Le sénateur Pépin: À travers le Canada?

M. Girard: Oui.

[Traduction]

La présidente: Tout va se faire en même temps, à travers le Canada?

M. Girard: C'est l'objectif que nous visons. Nous devons cependant faire preuve de souplesse. S'il existe des problèmes particuliers dans un endroit comme Windsor, où en raison du casino le flot de circulation est très intense la fin de semaine, nous pouvons, après une évaluation réaliste de la situation, décider de procéder par étapes. Nous savons qu'il y a des problèmes dans de nombreuses régions.

Je suggérerais en fait que, dès la proclamation du projet de loi, chaque bureau d'inspection primaire à la frontière applique les règles du programme RIDE. Ainsi, chaque personne saurait que, dès qu'elle franchit la frontière, elle pourrait être obligée de fournir un échantillon d'haleine.

Nous croyons que les incidents à la frontière vont, avec le temps, diminuer au point de disparaître. Les gens vont le savoir tout de suite. Je ne fais pas qu'émettre une simple. Il y a des corps policiers qui ont appliqué le programme RIDE à la frontière et les conducteurs ont été obligés de faire marche arrière.

Le sénateur Rossiter: Quelles répercussions la qualité d'agent désigné aurait-elle sur la classification d'un employé?

M. Girard: Nous sommes arrivés à la conclusion, après avoir examiné la question, qu'il n'y aurait aucune répercussion. Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit ici de l'élargissement d'un pouvoir existant. On ne remarquera pratiquement aucune différence au niveau du système de classification du gouvernement fédéral. La désignation n'aura aucune répercussion sur la classification ou la rémunération des agents.

Le sénateur Rossiter: J'ai déjà traversé la frontière à des petits postes frontaliers entre le Nouveau-Brunswick et le Maine. Est-ce que ces postes existent toujours?

M. Girard: Oui, ils sont parfois ouverts huit heures par jour.

Le sénateur Rossiter: Est-ce que le trafic va augmenter à ces endroits?

Mr. Girard: We will certainly be monitoring that. We are aware of such things taking place. We do have a problem of people attempting to smuggle contraband into Canada. We have means in place, means which I do not always choose to disclose in a public forum, for determining whether traffic flow patterns change. We can use the same means to determine whether patterns change as a result of this initiative. We can staff our border points flexibly and respond where needed to any particular threat. We are constantly doing risk assessments.

Our actions and the disposition of our people are often done as a direct result of those risk or threat assessments to ensure that we have the most efficient and effective border for the protection of Canadians.

If we were to observe some strange things going on at other border crossings — for example, where we usually see 8 cars a day, it would be easy to say that traffic doubled to 16 — we would analyze that to see if it had anything to do with this initiative.

From time to time we will also change the hours of operation of a port or the number of staff members at a port to ensure we are not being given an end-run by undesirables. We will do this to keep people off balance. We may do enforcement stints where we will do extensive examinations for a specified period to see whether or not we have a problem. We are very much aware of the small port situation. We will be able to overlay our current processes, procedures and threat assessments that we use for the prevention of smuggling of alcohol, tobacco and individuals, with the processes that we have on the table before us today. It is a new business line, not a completely new business. We are adding tricycles to our bicycle factory, in a way.

Senator Rossiter: The principal problem seems to be the impaired drivers; is that correct?

Mr. Girard: That is correct.

Senator Rossiter: Was this action motivated by concerns of the provincial police officers, as well?

Mr. Girard: They are concerned about it. They are concerned about the fact that we call them after the individual has left the border point and then that individual is into a rather large road net. It would not be completely honest to say that this is at the instigation of the provincial police. However, once it was instigated, they certainly supported it.

Senator Watt: Would this piece of legislation also apply at the airports?

Mr. Girard: Yes, it will, senator.

Senator Watt: Sometimes people get checked out while others are allowed to go through; there will be no change to that?

Mr. Girard: None whatsoever.

Senator Watt: Will the same thing apply at the border?

M. Girard: Nous allons certainement surveiller la situation de près. Nous savons qu'il peut y avoir une augmentation du trafic. Il y a des gens qui essaient de passer des marchandises en contrebande. Nous avons en place des mécanismes, et je ne suis pas toujours prêt à les décrire en public, qui nous permettent de déterminer s'il y a des changements dans le débit de circulation. Nous pouvons utiliser ces mêmes mécanismes pour voir si les nouvelles mesures n'entraînent pas de changements. Nous pouvons aussi augmenter le nombre d'agents aux postes frontaliers et intervenir s'il y a un problème particulier. Nous évaluons constamment les risques.

Nos interventions sont souvent directement guidées par ces évaluations. Nous voulons instituer des contrôles frontaliers efficaces et efficaces pour bien protéger les Canadiens.

Si des choses étranges se produisent à d'autres postes frontaliers — par exemple, si le nombre de voitures qui traversent tous les jours la frontière passe de 8 à 16 — nous allons analyser la situation pour voir si elle résulte de ce projet de loi.

Il nous arrive, à l'occasion, de changer les heures d'ouverture d'un poste ou d'accroître le nombre d'agents affectés à cet endroit pour éviter que des éléments indésirables ne passent la frontière. Nous faisons cela pour déjouer les gens. Nous effectuons parfois des inspections plus poussées pendant une certaine période pour voir s'il y a ou non un problème. Nous sommes très conscients de la situation qui existe dans les petits postes frontaliers. Nous allons pouvoir, grâce à ce projet de loi, renforcer nos procédés, procédures et évaluations des risques pour prévenir la contrebande de produits du tabac, de boissons alcoolisées et de personnes. Nous modifions notre approche, sans la changer complètement. C'est comme si, en plus de fabriquer des bicyclettes, nous décidions aussi de fabriquer des tricycles.

Le sénateur Rossiter: Ce sont les conducteurs aux facultés affaiblies qui semblent poser le plus de problèmes, n'est-ce pas?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Rossiter: Est-ce que ces mesures ont également été prises en réponse aux préoccupations formulées par les forces policières provinciales?

M. Girard: C'est une situation qui les préoccupe. Elles déplorent le fait que nous communiquions avec elles après que le conducteur a quitté le poste frontière. Il ne serait pas juste de dire que ces mesures ont été adoptées uniquement à la demande des forces policières provinciales. Toutefois, elles appuient notre démarche.

Le sénateur Watt: Est-ce que les mesures prévues dans ce projet de loi s'appliqueraient également dans les aéroports?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Watt: Certaines personnes font l'objet d'une vérification, d'autres non. Y aura-t-il des changements à ce niveau?

M. Girard: Aucun.

Le sénateur Watt: Les mêmes règles seront appliquées à la frontière?

Mr. Girard: That is correct. At the border, there are two things that are more obvious than at the airport. At the border, impaired driving and stolen property are more obvious. Child abduction is less obvious but our officers are trained to detect it. Outstanding warrants can be checked by virtue of using a lookout system which is a computer terminal within the primary examination booth.

The two areas dealt with at airports are possible child abduction and arrest warrants. There is certainly no impaired driving unless it was a pilot and we would not want to face that situation.

In the last decade or so, we have returned over 550 children to their custodial parents as a result of our partnership with other government departments such as foreign affairs, international trade, immigration and the RCMP.

The Chairman: So you are in effect already performing that function at the borders?

Mr. Girard: Yes.

Ms Tracy: At the moment, as Mr. Girard said, we are working with Immigration and RCMP. We are performing an information-exchange function. We are communicating with them and working closely. This new legislation would empower us to take the action ourselves as opposed to having to transmit the information to the police, or to the Immigration officials in the case of non-residents. It makes it easier and we can add to the success we have had in the past.

Senator Watt: The last question is related to tobacco and alcohol. As you know, the First Nations, especially the Mohawks, have been smuggling those products back and forth. Do you think this will help to capture those people or do they have another route?

Mr. Girard: This bill is not intended to address those issues. We currently have all the powers and authority we need. When confronted with a situation of cigarette smuggling, we embark on direct border activities in joint-force operations with the provincial police or the RCMP as necessary, under existing Customs legislation.

Senator Watt: Why are those powers never exercised against the First Nations?

Mr. Girard: Cornwall is one of our more challenging areas. We have made numerous seizures in the Cornwall area. It has been very productive. Should Revenue Canada choose to do so, we could open one of the biggest used-car lots in the country because we also seize vehicles in the course of stopping smuggling attempts. Similarly, we have activities where we are monitoring the flow of product.

I would ask you to understand why I am being vague. It is not in an attempt to be evasive. We monitor flow of product, destination and source. While we may not take action where

M. Girard: Oui. Les agents à la frontière font face à deux types de situations. Je parle ici des conducteurs aux facultés affaiblies et des personnes en possession de biens volés. Les cas d'enlèvements d'enfants sont moins évidents, mais nos agents sont en mesure de repérer ces situations grâce à la formation qu'ils ont reçue. Ils peuvent aussi vérifier les mandats d'arrestation grâce à un terminal informatique qui est installé dans le bureau d'inspection primaire.

Dans les aéroports, les agents font surtout face à des cas présumés d'enlèvements d'enfants et à des cas de personnes faisant l'objet de mandats d'arrêt. On ne signale aucun cas de conducteur soupçonné de conduite avec facultés affaiblies, sauf s'il s'agit d'un pilote et nous ne voudrions pas être aux prises avec une telle situation.

Au cours des 10 dernières années, nous avons remis plus de 550 enfants à leurs parents gardiens, grâce à la collaboration d'autres ministères comme les Affaires étrangères, le Commerce international, l'Immigration et la GRC.

La présidente: Donc, vous exercez déjà cette fonction à la frontière?

M. Girard: Oui.

Mme Tracy: Pour l'instant, comme l'a dit M. Girard, nous collaborons avec le ministère de l'Immigration et la GRC. Nous échangeons des renseignements avec eux. Nous communiquons et travaillons en étroite collaboration avec eux. Ce nouveau projet de loi va nous permettre d'intervenir immédiatement au lieu d'être obligés de transmettre l'information à la police, ou aux agents d'immigration dans le cas de non-résidents. Cela va simplifier et accroître notre efficacité.

Le sénateur Watt: Ma dernière question porte sur les produits du tabac et les boissons alcoolisées. Comme vous le savez, les Premières nations, surtout les Mohawks, font la contrebande de ces produits. Est-ce que ces mesures vont vous aider à capturer ces gens, ou est-ce qu'ils vont tout simplement changer de tactique?

M. Girard: Ce projet de loi ne vise pas à s'attaquer à ces problèmes. Nous possédons actuellement tous les pouvoirs dont nous avons besoin. Si nous décelons un cas de contrebande de cigarettes par exemple, nous unissons nos efforts, nous intervenons directement de concert avec les forces policières provinciales ou la GRC, au besoin, en vertu de la Loi sur les douanes.

Le sénateur Watt: Pourquoi ces pouvoirs n'ont-ils jamais été exercés contre les Premières nations?

M. Girard: Cornwall est une des régions les plus difficiles. Nous avons effectué de nombreuses saisies à cet endroit. Nos interventions ont été fort productives. Si Revenu Canada le voulait bien, nous pourrions ouvrir un des plus grands parcs de voitures usagées au pays parce que nous saisissons également les véhicules lorsque nous arrêtons les contrebandiers. Nous exerçons également un contrôle sur la circulation des marchandises.

Vous devez essayer de comprendre pourquoi je reste évasif. Je ne cherche pas à éluder vos questions. Nous exerçons un contrôle sur la circulation des produits, leur destination, leur provenance.

people might expect us to take action, action is ultimately taken, perhaps at a very unexpected place, dealing with the same product to which you refer.

Senator Lewis: I was just looking at the proposed section 163.5(3) which provides that where a designated officer arrests a person, he may detain that person until the person can be placed in the custody of a police officer. There is nothing there — it may be somewhere else, such as under the code — to restrict the length of time that the person who is detained can be held in such custody. In other words, if a designated officer arrests someone and then cannot find a peace officer available or willing to take that alleged offender into custody, the accused would be in your custody for an indefinite time.

Mr. Girard: The intention here, senator, was to not have people in our custody for indefinite periods of time but rather to act as swiftly and efficiently as we could in accordance with local agreements with police forces closest to the port.

With respect to impaired driving, for example, the road-side alert, which is the preliminary indicator, takes approximately 10 minutes. The administration of the Borkenstein breathalyzer test extends over a period of approximately two hours, on the assumption that the police arrive quickly. There was some wrestling with the introduction of words in the bill such as “as soon as possible” or “as soon as reasonably possible.” However, in this case, the charter protection to the individual is such that we could scarcely detain a person for an inordinate or unreasonable period of time.

The people with whom we are dealing here are people who are a menace to society, either by being heavily impaired in their motor vehicles, by abducting children, by having outstanding arrest warrants, by being in possession of stolen property or by being terrorists, and we want to act as quickly as possible, as do the local police forces. There is nothing in the bill that restricts the amount of time but there is criminal jurisprudence and charter jurisprudence that indicates that we should turn the people over to the police for processing as soon as feasible.

Senator Lewis: I believe there is something in other legislation, probably the code, that says that a person who is detained must be taken before a justice within a certain period of time. I am wondering why you do not have that here, because it looks like it could be completely indefinite. I notice, under proposed section 503, that the requirement is that the person shall be caused to be detained in custody and, in accordance with the following provisions, be taken before a justice to be dealt with according to the law.

We do not have those “following provisions” here. It seems to me there is a little lack there, but you may have an understanding with the local police forces.

Mr. Girard: Your observation, senator, is on point and I would build upon an earlier response and question from Senator Gigantès. It is a matter of having that continuity. This is a process

Même si nous ne prenons aucune mesure quand les gens s'attendent à ce que nous agissions, des mesures finissent pas être prises, peut-être dans un endroit très inattendu, dans le but de saisir les produits que vous avez mentionnés.

Le sénateur Lewis: Le paragraphe 163.5(3) précise que l'agent des douanes désigné qui arrête une personne peut la détenir jusqu'à ce qu'elle soit confiée à la garde d'un agent de la paix. On n'indique pas dans cette disposition — on le dit peut-être ailleurs, comme dans le code — pendant combien de temps la personne peut être détenue. Autrement dit, si l'agent désigné arrête une personne et n'arrive pas à trouver un agent de la paix qui peut la prendre en charge ou qui accepte de le faire, l'accusé pourrait être détenu pendant une période indéterminée.

M. Girard: L'objectif ici, sénateur, n'est pas de garder des personnes en détention pendant une période indéterminée, mais d'agir rapidement et avec efficacité, conformément aux ententes conclues avec les forces policières travaillant à proximité du poste frontière.

En ce qui concerne les conducteurs aux facultés affaiblies, par exemple, le test de dépistage, le test préliminaire, prend environ une dizaine de minutes. L'administration de l'alcootest Borkenstein prend deux heures environ, en supposant que la police arrive rapidement sur les lieux. Nous avons hésité à inclure dans le projet de loi les mots « aussitôt que possible » ou « aussitôt que raisonnablement possible ». Cependant, dans ce cas-ci, la protection accordée par la Charte est telle que nous ne pourrions pas détenir une personne pendant une période déraisonnable.

Les gens auxquels nous sommes confrontés ici constituent une menace à la société, parce qu'elles ont les facultés affaiblies, qu'elles ont enlevé des enfants, qu'elles font l'objet d'un mandat d'arrêt, qu'elles sont en possession de biens volés ou qu'elles commettent des actes de terrorisme. Nous voulons intervenir le plus rapidement possible, comme veulent le faire les forces policières locales. Le projet de loi ne fixe aucun délai, mais les jugements rendus en vertu du droit pénal et de la Charte indiquent que ces personnes devraient être confiées à la garde de la police le plus tôt possible.

Le sénateur Lewis: Je crois qu'il y a une disposition dans une autre loi, peut-être dans le code, qui dit qu'une personne détenue doit comparaître devant un juge avant un certain délai. Je me demande pourquoi vous n'avez pas inclus cette précision ici, parce que le projet de loi me donne l'impression que cette personne pourrait être détenue pendant une période indéterminée. Le paragraphe 503 précise que l'agent de la paix qui arrête une personne la fait mettre sous garde et, conformément aux dispositions suivantes, la fait conduire devant un juge de paix pour qu'elle soit traitée selon la loi.

Ces « dispositions suivantes » ne figurent pas ici. J'ai l'impression qu'il manque quelque chose, mais vous vous êtes peut-être déjà entendus avec les forces policières locales.

M. Girard: Vous avez raison, sénateur. Je voudrais revenir à une question qu'a posée plus tôt le sénateur Gigantès. Il faut assurer une certaine continuité. L'agent des douanes, qui exerce

whereby the Customs officer, acting with authority under the Criminal Code, is the first response, who then turns the individual over to the police. It is the police who then must bring the person before a justice within the specified period of time.

In the aggregate, the process of both the Customs inspector and the police officer dealing with the individual must fit within the constraints that you have observed with respect to the Criminal code requirements, as a continuity, as a team.

Senator Lewis: I realize the intent and I do not object to it, but I am wondering if there is a little gap there. I take it that when the person is turned over to the local police, he is dealt with under the provincial jurisdiction of the administration of justice. However, if there is some slip-up there, a person could be in your accommodation for any amount of time, and there is no provision here to say what should happen in such a case.

Mr. Girard: I imagine that, first of all, the individual, upon being arrested or detained, would certainly have to be informed of his or her charter rights, the right to retain counsel, and I am sure an astute counsel would very quickly bring forth a writ of *habeas corpus* to have that individual released or brought before a Justice of the Peace.

Senator Lewis: That is putting an onus on the individual to do that. It seems to me it should be more of an obligation on the arresting authority. I am sorry I do not have the provisions of the code that deal with this because there may be an answer to this problem.

Ms Tracy: If I may attempt to answer that, right now any peace officer who makes an arrest under section 495 of the Criminal Code, which is the provision that would authorize Customs officers to arrest, has an obligation under section 503 of the code to bring that person before a justice of the peace as soon as possible and within 24 hours of the arrest. The idea here is that the arrest would be made, and then that person would be brought before the justice of the peace by police within the 24-hour period, or as soon as possible within the 24-hour period.

We would have the authority and the obligations that go with that authority, so that would tie in to this return to a justice of the peace before 24 hours.

Senator Lewis: Yes, but it is not the Customs officer who would have to make sure of that under this bill, because this seems to say absolutely that the Customs officer may detain the person.

Ms Tracy: Perhaps I could read part of the proposed section 503(1):

A peace officer who arrests a person with or without warrant or to whom a person is delivered under subsection 494(3)...shall cause the person to be detained in custody and, in accordance with the following provisions, to be taken before a justice...

Senator Lewis: That refers to a peace officer but not a Customs officer.

ses pouvoirs en vertu du Code criminel, intervient d'abord et confie ensuite la garde de la personne à la police. C'est elle qui doit conduire la personne devant un juge de paix dans le délai prévu.

Dans l'ensemble, les interventions de l'agent des douanes et de la police doivent se faire selon les dispositions du code, comme vous l'avez mentionné. Ils doivent collaborer ensemble.

Le sénateur Lewis: Je comprends l'objectif que vous visez et je ne m'y oppose pas, mais je me demande s'il ne manque pas ici un élément. Je suppose que la personne, une fois confiée à la police locale, est soumise aux règles provinciales sur l'administration de la justice. Toutefois, s'il y a cafouillage, la personne pourrait être détenue pendant une période indéterminée, et le projet de loi ne précise aucunement la marche à suivre dans un cas comme celui-là.

M. Girard: J'imagine que, d'abord, au moment d'être arrêtée ou placée en détention, la personne serait informée de ses droits en vertu de la Charte, et du fait qu'elle peut retenir les services d'un avocat. Je suis certain qu'un avocat bien avisé s'empresserait d'obtenir un bref d'*habeas corpus* pour que la personne soit remise en liberté ou conduite devant un juge de paix.

Le sénateur Lewis: On impose le fardeau de la preuve au prévenu, alors qu'il devrait plutôt être imposé à l'agent procédant à l'arrestation. Je regrette de ne pas avoir les dispositions du code qui traitent de cette question, parce qu'on y trouverait peut-être la solution à ce problème.

Mme Tracy: Si je puis me permettre, à l'heure actuelle, l'agent de la paix qui procède à une arrestation en vertu de l'article 495 du Code criminel, la disposition qui confierait un pouvoir d'arrestation aux agents des douanes, doit, en vertu de l'article 503 du code, conduire cette personne devant un juge de la paix le plus tôt possible et dans les 24 heures qui suivent son arrestation. La personne serait arrêtée et ensuite conduite devant un juge de paix par la police dans un délai de 24 heures, ou le plus tôt possible.

Nous aurions les pouvoirs et les obligations qui vont de pair avec ces pouvoirs, ce qui fait que la personne serait conduite devant un juge de paix dans un délai de 24 heures.

Le sénateur Lewis: Oui, mais ce n'est pas l'agent des douanes qui serait chargé de cette responsabilité en vertu du projet de loi, puisque ce dernier laisse entendre que l'agent des douanes peut garder la personne en détention.

Mme Tracy: Je pourrais peut-être lire une partie du paragraphe 503(1):

Un agent de la paix qui arrête une personne avec ou sans mandat, auquel une personne est livrée en conformité avec le paragraphe 494(3) [...] la fait mettre sous garde et, conformément aux dispositions suivantes, la fait conduire devant un juge de paix...

Le sénateur Lewis: Il est question dans ce paragraphe d'un agent de la paix, pas d'un agent des douanes.

Ms Tracy: The bill has a consequential amendment which I should have described at the end. It is a consequential amendment to section 503 to change the Criminal Code to include a peace officer or a designated Customs officer.

Senator Lewis: Fine. That answers my concern.

Senator Rossiter: When does the 24-hour limit start? Does it start with the provincial police officer or the RCMP officer or the designated officer?

Mr. Girard: It starts at the point of arrest.

Senator Watt: Since the Customs officers are the ones who will be detaining for an unlimited amount of time, as Senator Lewis put it, when does it trigger in that so that the person must be read their rights? Will the Customs officer read the rights, or will that wait until the police officer arrives?

Mr. Girard: Customs officers do arrest today and read rights to individuals. They will continue to do so. It is an obligation, and they will continue to do that at the initial point of arrest.

Senator Watt: Is that a new power which has never been in their hands before?

Mr. Girard: The power to arrest for these particular Criminal Code offences will be absolutely new.

Senator Watt: Without warrant?

Mr. Girard: That is correct. We currently have Customs officers who arrest without warrant on acts of terrorism, drug smuggling, weapons offences, criminal activities to which these may pale in comparison if one were to get into a debate on the nature and kind of offence. It is not to understate or overstate the purpose of the bill, but we are filling an enforcement gap at the border. We see impaired drivers go by. We see suspected arrest warrants go by with children in the car where we are very suspicious, or an obvious mismatch between a driver and a vehicle. If you imagine a scruffy person in a Mercedes Benz, you might be curious, but you do not want to offend them. However, there may be other factors to suggest that you might just want to have a look.

Senator Gigantès: Am I allowed a small anecdote? I was dean at a university, and the son of one of my professors turned out to be a major drug smuggler. He always dressed in very preppy fashion with a blazer and he had a good haircut. No one ever suspected him.

Mr. Girard: I have two questions. First, did he ever get caught, and second, what is his name?

Senator Gigantès: As he explained to his father who was agonizing on whether to turn him in, he said, "Don't worry, Dad. As soon as I have enough money, I will stop this and go on to live a luxurious life as a graduate student." He now teaches philosophy in a university on the west coast of the United States.

Mme Tracy: Le projet de loi comporte une modification corrélative que j'aurais dû expliquer à la fin. Il s'agit d'une modification qui vise à inclure, à l'article 503 du Code criminel, un agent de la paix ou un agent des douanes désigné.

Le sénateur Lewis: Très bien. Cela répond à ma question.

Le sénateur Rossiter: Quand commence le délai de 24 heures? Est-ce dès que la personne est confiée au policier de la sûreté provinciale, à l'agent de la GRC ou à l'agent des douanes désigné?

M. Girard: Dès que la personne est arrêtée.

Le sénateur Watt: Puisque ce sont les agents des douanes qui vont détenir une personne pendant une période indéterminée, comme l'a dit le sénateur Lewis, quand la personne sera-t-elle informée de ses droits? Est-ce l'agent des douanes qui se chargera de cette tâche ou le policier?

M. Girard: Les agents des douanes procèdent à des arrestations et informent les personnes de leurs droits. Ils vont continuer de le faire. Ils y sont obligés et ils vont continuer de le faire dès le moment de l'arrestation.

Le sénateur Watt: Est-ce un nouveau pouvoir qu'on leur confie?

M. Girard: Le pouvoir d'arrestation dans le cas d'infractions au Code criminel est tout à fait nouveau.

Le sénateur Watt: Sans mandat?

M. Girard: Sans mandat. À l'heure actuelle, il y a des agents des douanes qui arrêtent des personnes sans mandat pour actes de terrorisme, trafic de stupéfiants, infractions relatives aux armes, des activités criminelles plus graves que ces autres types d'infractions si nous devons débattre de la question. Je ne veux pas sous-estimer ou surestimer l'objet du projet de loi, mais nous cherchons à combler un vide à la frontière. Nous voyons des conducteurs aux facultés affaiblies, des personnes accompagnées d'enfants que nous soupçonnons de faire l'objet d'un mandat d'arrêt, ou encore des personnes qui ne sont manifestement pas les propriétaires du véhicule qu'elles conduisent. Quand vous voyez une personne peu soignée au volant d'une Mercedes Benz, vous êtes tentés de lui poser des questions, mais vous ne voulez pas l'insulter. Toutefois, il peut y avoir d'autres facteurs qui peuvent vous inciter à pousser votre vérification plus loin.

Le sénateur Gigantès: Puis-je vous raconter une petite anecdote? J'étais doyen d'une faculté dans une université, et il s'est avéré que le fils d'un de mes professeurs était un important trafiquant de stupéfiants. Il était toujours très bien habillé et avait les cheveux bien coupés. Personne ne l'a jamais soupçonné de quoi que ce soit.

M. Girard: J'ai deux questions. Premièrement, s'est-il déjà fait prendre et, deuxièmement, quel est son nom?

Le sénateur Gigantès: Il a dit à son père, qui était déchiré parce qu'il ne savait pas s'il devait le dénoncer ou non: «Ne t'inquiète pas. Dès que j'aurai suffisamment d'argent, je vais cesser ces activités et mener une vie de luxe comme étudiant diplômé.» Il enseigne maintenant la philosophie dans une université située sur la côte ouest américaine.

I would like to return to the proposed section 163.5(4):

A designated officer may not use any power conferred on the officer for the enforcement of this Act for the sole purpose of looking for evidence of a criminal offence under any other Act of Parliament.

Is it likely that a designated officer might be alone when he effects the arrest?

Mr. Girard: It is quite conceivable.

Senator Gigantès: Then if I am the defence lawyer, I will allege that that is exactly what he did.

Mr. Girard: It will depend on the individual facts of each case. If it was a matter of detaining and arresting an individual with respect to an abduction or impaired driving, I think the facts would speak for themselves. The object of this particular clause is to ensure that officers are not involved in becoming another police force. This is just for those particular matters which concern us at the border. We have tried to delineate them so that they are narrow and apply only at the frontier. We are not trying to have officers investigate all Criminal Code matters away from the frontier.

Senator Gigantès: A defence lawyer will say the Customs officer discovered the forbidden substance after arresting the accused and, therefore, according to this, that it was a wrongful arrest.

Mr. Girard: They say it today, senator, but the forbidden substance today is under the Customs Act or the other pieces of legislation we administer, which may well be the Narcotic Control Act or offences related to prohibited importation of goods such as child pornography.

Senator Gigantès: So this would not operate.

Mr. Girard: This would not play into that field.

Senator Gigantès: They would have the right to search for such things in any case.

Mr. Girard: That is correct.

Ms Tracy: Right now Customs officers have the power of search without warrant. That power is exclusive to Customs officers because of the circumstances of their business. The idea behind this provision was to ensure that they not use the extraordinary powers they have been given for border security in order to pursue or to find evidence of Criminal Code offences because, of course, there is a tougher standard for searches under the Criminal Code. Police officers in Ottawa or in Toronto do not have the kind of search authorities that Customs officers have at the border. The idea behind this was to ensure that Customs officers not use these extraordinary powers in order to get at Criminal Code offences.

Senator Gigantès: I am probably naive, but if one of your Customs officers asks to see inside the trunk of a car and finds an abundance of blood stains which might indicate a murder, what do they do?

Mr. Girard: In that instance, senator, they would phone the local police force and just share the information.

J'aimerais revenir au paragraphe 163.5(4), qui précise que:

L'agent des douanes désigné ne peut recourir à ses pouvoirs d'application de la présente loi uniquement pour rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à une autre loi fédérale.

L'agent des douanes désigné pourrait-il être seul au moment de procéder à une arrestation?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Gigantès: Donc, si je suis l'avocat de la défense, je vais soutenir que c'est exactement ce qu'il a fait.

M. Girard: Cela dépend des faits propres à chaque cas. Si l'agent a détenu et arrêté une personne soupçonnée d'enlèvement d'enfant ou de conduite avec facultés affaiblies, je pense que les faits parleraient d'eux-mêmes. Cette disposition vise à empêcher les agents des douanes d'agir comme des agents de la paix. Les pouvoirs d'application ne s'étendent qu'aux infractions à la frontière. Nous avons essayé de les définir, de les restreindre. Nous ne voulons pas que les agents des douanes mènent des enquêtes sur des infractions au Code criminel qui ne surviennent pas à la frontière.

Le sénateur Gigantès: L'avocat de la défense va dire que l'agent des douanes a trouvé la substance illicite après avoir arrêté l'accusé et que, par conséquent, cette arrestation était illégale.

M. Girard: C'est ce qu'ils disent aujourd'hui, sénateur. Toutefois, la possession d'une substance illicite est une infraction qui relève de la Loi sur les douanes ou des autres lois que nous administrons, comme la Loi sur les stupéfiants, ou des lois qui régissent l'importation de matériel prohibé, comme la pornographie infantile.

Le sénateur Gigantès: Cela ne s'appliquerait donc pas.

M. Girard: Non.

Le sénateur Gigantès: Il aurait de toute façon le droit de procéder à une fouille pour ce genre de choses.

M. Girard: Oui.

Mme Tracy: Les agents des douanes ont, actuellement, le pouvoir de procéder à des fouilles sans mandat, en raison de la nature de leurs fonctions. Cette disposition vise à les empêcher d'utiliser les pouvoirs extraordinaires qui leur sont confiés pour rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle, les fouilles effectuées en vertu du Code criminel étant, bien entendu, assujetties à des règles sévères. Les policiers à Ottawa ou à Toronto ne peuvent pas procéder à des fouilles comme le font les agents des douanes à la frontière. Nous voulions, par cette disposition, empêcher les agents des douanes d'utiliser ces pouvoirs extraordinaires pour recueillir des éléments de preuve d'infraction criminelle.

Le sénateur Gigantès: Je suis sans doute naïf, mais si un de vos agents demande à voir l'intérieur d'un coffre de voiture et trouve de nombreuses taches de sang qui pourraient donner à penser qu'un meurtre a été commis, que fait-il?

M. Girard: Dans ce cas-là, sénateur, il communiquerait avec la police locale et lui transmettrait les renseignements.

Senator Gigantès: They would not detain the person?

Mr. Girard: No.

Senator Gigantès: They would phone the police officer and describe the car and the licence number and the fact that it has a trunk full of blood? They would not detain someone with a trunk full of blood stains?

Ms Tracy: It would depend on the circumstances. If that officer was opening the trunk in order to verify a declaration or to ensure there were no drugs in there, if the initial reason for opening that trunk was a Customs reason and incidental to that search he found the blood, then that is okay because this provision says that Customs officers would not be able to use their powers solely to find evidence of a Criminal Code offence. If it is found incidental to a Customs search, then that is okay.

Senator Gigantès: Can the person then make the arrest?

Ms Tracy: There are all sorts of considerations, such as whether the person is armed and dangerous. There would be other considerations. Technically or legally, they could make the arrest in those circumstances.

Mr. Girard: I imagine that our apparent contradiction is more reflected on the extent or degree. Yes, a trunk full of blood or a few spots of blood, it is a judgment matter. The power of Customs officers has been described as obtrusive, but it has been equally described in the Supreme Court of Canada as necessary notwithstanding the charter. We are protective of this power. We are concerned about it, and we are trying to put fences around it. When we know we are adding the Criminal Code arrest power, we are trying ensure that we are not being perceived as adding a power to say someone looks suspicious and asking them to pull over when the suspicion has nothing to do with stolen property or drugs or child abduction or impaired driving. We do not want to do that.

Senator Gigantès: What about a severed hand?

Mr. Girard: A severed hand might be somewhat suspicious, although you may recall the case of the person who brought home his father packed in ice.

[Translation]

Senator Pépin: This is all new to me. Perhaps you mentioned this during your presentation which I missed, but do US customs officers enjoy the same rights and privileges as the ones we are about to assign to our designated customs officers?

Ms Tracy: Yes, they have the same powers, but enforcement of criminal law matters is the responsibility of state officials.

Senator Pépin: They have the same authority that our officers will have as a result of this legislation. You referred to criminals who smuggle drugs and weapons. Many of them are skilled, often

Le sénateur Gigantès: Il ne détiendrait pas la personne?

M. Girard: Non.

Le sénateur Gigantès: Il communiquerait avec la police, lui fournirait une description de la voiture et le numéro de la plaque d'immatriculation, et lui dirait que le coffre est maculé de sang? Il ne détiendrait pas la personne dans ce cas-là?

Mme Tracy: Cela dépendrait des circonstances. Si l'agent a ouvert le coffre dans le but de vérifier une déclaration ou de s'assurer qu'il n'y a pas de drogues à l'intérieur, s'il l'a fait en application de la Loi sur les douanes et qu'il trouve des taches de sang, alors il n'y a pas de problème parce que cette disposition précise que les agents des douanes ne pourraient pas utiliser leurs pouvoirs dans l'unique but de rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle. Si ces taches sont trouvées dans le cadre d'une vérification effectuée en vertu de la Loi sur les douanes, il n'y aurait pas de problème.

Le sénateur Gigantès: Est-ce qu'il pourrait alors procéder à une arrestation?

Mme Tracy: Il y a toutes sortes de facteurs dont il faudrait tenir compte, comme par exemple si la personne est dangereuse et armée. Il y aurait d'autres facteurs à considérer. Il pourrait, techniquement ou juridiquement, procéder à une arrestation dans ces circonstances.

M. Girard: Notre position peut vous paraître contradictoire, mais c'est une question de jugement. Oui, si le coffre est maculé de sang ou ne contient quelques taches de sang, il faut faire appel à notre jugement. Le pouvoir des agents des douanes a été jugé intrusif, mais il a été qualifié de nécessaire par la Cour suprême du Canada, malgré les dispositions de la Charte. Ce pouvoir est important. Nous essayons de le protéger. Nous savons que nous leur confions le pouvoir d'arrêter des personnes en vertu du Code criminel, mais nous ne voulons pas créer l'impression que nous donnons aux agents le pouvoir d'ordonner à une personne de se ranger sur le côté parce qu'ils la soupçonnent de quelque chose qui n'a rien à voir avec des biens volés, des drogues, l'enlèvement d'enfants ou la conduite avec facultés affaiblies. Nous ne voulons pas cela.

Le sénateur Gigantès: Et s'ils trouvent une main coupée?

M. Girard: Cela pourrait être quelque chose de louche, mais rappelez-vous le cas de la personne qui a ramené le corps de son père dans un contenant rempli de glace.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je suis nouvelle dans ce dossier. Peut-être l'avez-vous dit lors de votre présentation alors que j'étais absente, mais est-ce que les agents de douane des États-Unis ont ces mêmes droits ou privilèges que ceux que l'on va donner à nos agents désignés?

Mme Tracy: Oui, ils ont les mêmes pouvoirs, mais leurs lois criminelles sont de la responsabilité des individus des États. Mais ils ont ce pouvoir.

Le sénateur Pépin: Le même que nos agents auront avec cette loi. Vous avez mentionné qu'il y a des contrevenants qui passent de la drogue et des armes. Plusieurs d'entre eux sont des

dangerous offenders. Will these designated officers be protected from these individuals? Have they been given the means to protect themselves? They will not be allowed to carry weapons. Will they feel safe enough to carry out their new duties? When they take these offenders by surprise, they will not have arrest warrants. How are they going to use the equipment made available to them to ensure their safety?

Ms Tracy: Are you referring to safety and health concerns or to legal safeguards?

Senator Pépin: I am talking about the safety of officers.

Ms Tracy: As Mr. Girard indicated earlier, we have devised training plans. We have plans to provide officers with physical conditioning and self-defence training.

[English]

We have plans to introduce use-of-force training both for personal protection purposes and, if I may say, for offensive or compliance purposes.

We have no intention of leaving our officers in a position where their personal safety would be compromised. We try not to do that now and, certainly, this initiative would not change that. The details of the training are not finalized at the moment but certainly we have every intention to ensure that they receive the appropriate training to carry out these new responsibilities.

[Translation]

Senator Pépin: If I understood correctly, unlike police officers, designated customs officers will not carry weapons.

[English]

Ms Tracy: No, they will not be armed with firearms.

Senator Gigantès: How do you protect them if the person to be arrested because he is in one of the arrest-able categories, is carrying a magnum under his left armpit and is prepared to use it, being a nasty fellow?

Mr. Girard: Senators, we seize thousands of magnums now per year, at the border.

Senator Gigantès: Customs officers, bare-handed, seize magnums from people who are carrying them?

Mr. Girard: That is correct, senator. I might add, with respect to these particular powers, in the case of an outstanding warrant, if the footnote says "armed and dangerous," we do not intend our officers to step in front of that individual. There will be an exercise in discretion. The training will indicate this. That is an obvious option for alerting the police and letting the person pass.

It is a matter of applying judgment in each individual case. It is the exact same judgment that a police officer may exercise if he or she is in a cruiser in the City of Ottawa and sees an "armed and dangerous" person. He or she will call for back-up, tail that person and have other officers intervene. This is not a matter of always placing ourselves in the face of danger or confrontation. We want to be sure that that does not happen. That is part of the profile

contrevenants habiles et souvent dangereux. Les agents désignés qui vont faire ce travail sont-ils protégés en ce sens? Est-ce que l'on a mis à leur disposition des choses pour les protéger; ils n'auront pas le droit au port d'armes. Est-ce qu'ils se sentent assez protégés pour entrer dans ces fonctions? Ils n'auront pas les mandats d'arrêt quand ils vont surprendre ces contrevenants. Comment vont-ils procéder avec le matériel mis à leur disposition pour leur sécurité?

Mme Tracy: La sécurité et la santé ou les protections légales?

Le sénateur Pépin: La sécurité des agents?

Mme Tracy: Nous avons les plans pour la formation comme M. Girard l'a mentionné plutôt. Nous avons des plans pour la force physique et pour la défense personnelle.

[Traduction]

Nous avons l'intention de donner à nos agents une formation sur le recours à la force pour qu'ils puissent assurer leur protection, et aussi aux fins d'application de la loi.

Nous n'avons aucunement l'intention d'exposer nos agents à des situations où leur sécurité personnelle pourrait être compromise. Nous ne l'avons jamais fait et nous n'avons pas l'intention de le faire. Nous ne connaissons pas encore tous les détails du programme, mais nous allons faire en sorte que les agents reçoivent une formation adéquate.

[Français]

Le sénateur Pépin: Si j'ai bien compris, les agents désignés, contrairement aux policiers, n'auront pas d'armes.

[Traduction]

Mme Tracy: Non, ils ne seront pas armés.

Le sénateur Gigantès: Comment vont-ils se protéger si la personne qu'ils sont en droit d'arrêter cache sous son bras un magnum qu'elle est prête à utiliser?

M. Girard: Sénateurs, nous saisissons tous les ans des milliers de magnums à la frontière.

Le sénateur Gigantès: Les agents des douanes, qui ne sont pas armés, saisissent des magnums?

M. Girard: C'est exact. J'ajouterai, en ce qui concerne ces pouvoirs particuliers, que si le mandat d'arrestation dont fait l'objet cette personne indique que celle-ci est «armée et dangereuse», nous n'avons pas l'intention de laisser nos agents intercepter cette personne. Ils vont faire preuve de discrétion. C'est le genre de formation que nous allons leur donner. Ils doivent dans ce cas-ci alerter la police et laisser passer la personne.

C'est une question de jugement dans chaque cas. C'est exactement le même jugement qu'un policier ou une policière en patrouille à Ottawa sont appelés à exercer s'ils voient une personne «armée et dangereuse». Ils appelleront du renfort, suivront la personne et demanderont à d'autres agents d'intervenir. L'idée n'est pas de toujours s'exposer au danger. Nous voulons être sûrs que cela ne se produira pas. Cela fait partie du travail que

work that we are doing. Officers are trained not only on how to enter into situations but how to get out of situations.

Senator Gigantès: Will they use these newfangled devices that squirt a gluey substance to immobilize the potential malefactor?

The Chairman: We will treat that as a facetious question. Does every border station now have holding cells?

Mr. Girard: No, they do not.

The Chairman: On some of the smaller prairie roads where I have crossed the border, there are no holding cells nor any police forces nor justices of the peace within 100 miles which a Customs officer could contact.

Mr. Girard: Those are all unique situations, but the intent is to have a holding cell at every manned crossing. Today, when we run into dangerous situations from time to time, the nearest OPP detachment is 100 miles away. We will need a memorandum of understanding to ensure that we have an agreement as to response times. That also addresses the concerns raised with respect to the issue of detention.

All of these issues are on the table and being addressed and unrolled one by one as we go along. They have all been considered in the run-up to this bill. We know they must be resolved. We are also more than aware of the charter rights of returning Canadians and others on our soil. We are cognizant of those rights. The intention is to have a holding cell wherever a border crossing is manned.

The Chairman: You will have a construction program as well as a training program.

Mr. Girard: Yes, but please do not think we are building jails everywhere. The cells are relatively small. They must meet certain requirements for the safety and security of the arrested person and the detaining officer and the general public, so that we do not have dangerous people running around loose.

The Chairman: You mentioned before that the designated officers will only be at border crossing points or entry ports such as marine ports or airports. It will be a narrow strip.

Mr. Girard: That is correct.

The Chairman: What about the Customs offices like the one in Mississauga, an enormous office where truckloads of goods are processed every day? This will not apply at a facility like that?

Mr. Girard: The load and driver are subject to examination at the first point of entry. If we want to stop them for any purposes related to the Customs Act or the Criminal Code, that is when it will be done. They may be moving inland to a sufferance warehouse or a bonded warehouse. Once they have passed the frontier, that is the end of our ability to apply these provisions. We

nous faisons. Nous formons les agents non seulement à intervenir dans certaines situations mais aussi à se sortir de certaines situations.

Le sénateur Gigantès: Est-ce qu'ils utiliseront ces nouveaux bidules d'où gicle une substance collante qui immobilise le malfaiteur en puissance?

La présidente: Nous considérerons cela comme une question facétieuse. Est-ce que chaque poste frontière a maintenant des cellules de détention provisoire?

M. Girard: Non.

La présidente: Sur certaines des petites routes des Prairies où j'ai traversé la frontière, il n'y a aucune cellule de détention provisoire ni aucun corps policier ou juge de paix à 100 milles à la ronde, qu'un douanier pourrait contacter.

M. Girard: Ce sont toutes des situations uniques, mais on vise à doter chaque poste frontière avec personnel d'une cellule de détention provisoire. Aujourd'hui, lorsqu'il nous arrive de nous trouver dans des situations dangereuses, le détachement de police le plus proche est à une centaine de milles. Nous aurons besoin d'un protocole d'entente pour nous assurer de convenir des délais de réaction. Cela donne suite également aux préoccupations soulevées en ce qui concerne la question de la détention.

Toutes ces questions sont sur la table et sont en train d'être étudiées. Elles ont toutes été prises en considération dans la préparation de ce projet de loi. Nous savons qu'elles doivent être réglées. Nous sommes tout à fait conscients des droits que confère la Charte aux Canadiens et autres personnes qui reviennent au pays. Nous sommes au courant de ces droits. Nous visons à doter chaque poste frontière avec personnel d'une cellule de détention provisoire.

La présidente: Vous aurez un programme de construction ainsi qu'un programme de formation.

M. Girard: Oui, mais j'espère que vous ne pensez pas que nous allons construire des prisons partout. Les cellules sont relativement petites. Elles doivent répondre à certaines exigences concernant la sécurité de la personne arrêtée, de l'agent de détention et du public en général, pour éviter que des personnes dangereuses se promènent en liberté.

La présidente: Vous avez mentionné auparavant que les agents désignés ne se trouveront qu'à certains postes frontière ou points d'entrée comme les ports et les aéroports. Ce sera très limité.

M. Girard: C'est exact.

La présidente: Que se passera-t-il dans le cas d'un énorme bureau des Douanes comme celui de Mississauga où on traite des chargements de camions complets chaque jour? Cela ne s'appliquera pas à un établissement de ce genre?

M. Girard: La cargaison et le chauffeur font l'objet d'une vérification au premier point d'entrée. Si nous voulons les arrêter à l'une des fins prévues par la Loi sur les douanes ou le Code criminel, c'est à ce moment là qu'on le fera. Ils peuvent peut-être se rendre à un entrepôt d'attente ou à un entrepôt de douanes. Une fois qu'ils ont traversé la frontière, nous ne pouvons plus

need to use targeting, advanced information and intelligence in the case of a suspicious truckload coming through.

Senator Joyal: My question may have been asked already but it is one which must be very clear.

[Translation]

When a Canadian or American citizen goes through U.S. customs, the U.S. customs officer enjoys the full protection of U.S. laws. He is bound by the Constitution that applies to persons in the United States. When that same individual crosses back into Canada, he deals with a Canadian customs officer who is protected by Canadian laws. To what extent do these two customs officers face different circumstances if they suspect someone of weapons or drug trafficking?

In other words, what legal restrictions apply to the U.S. customs officer as compared to his Canadian counterpart? People often say that going through Canadian customs is a quick and easy process. However, tighter controls are exercised at U.S. entry points. At least that is the public's perception. It is likely a false one, but from a strictly legal standpoint, how does the situation of the U.S. customs officer differ from that of his Canadian counterpart in terms of powers and legal restrictions?

[English]

Ms Tracy: The powers and responsibilities of U.S. Customs and Canada Customs are very similar. For another purpose, we have just gone through the U.S. procedures, particularly on their fines and penalties, but also on their powers and the way they carry out their business. Their systems are very similar to Canada Customs'. We have, of course, the Charter and all of the fundamental rights that it provides to Canadians, but U.S. Customs is restricted. They must also meet fairly strict standards in the form of reasonable grounds. Generally speaking, with some minor exceptions, our businesses are very much alike. Our legal basis is very much alike and our Customs Acts are surprisingly similar.

The differences in how people perceive Canada Customs and U.S. Customs are not legislative. It is not a legislative difference. It is perhaps a difference in the focus of the two organizations or their priorities, but it has nothing to do with the legislative basis to operate.

Senator Joyal: When you say the legislative basis is comparable, it will be more comparable if this bill is adopted. That is how I understand it. They are not as comparable as long as this bill is not adopted. At this point, are you in the same position as far as capacity is concerned, or are you not more restricted because of the Canadian Charter? Are they more restricted because of the U.S. Constitution?

appliquer ces dispositions. Nous devons utiliser le ciblage, de l'information ou des renseignements anticipés si nous soupçonnons l'arrivée d'un chargement suspect.

Le sénateur Joyal: On vous a peut-être posé cette question, mais c'est un aspect sur lequel j'aimerais des précisions.

[Français]

Lorsqu'un citoyen canadien ou américain passe aux douanes américaines, le douanier américain dispose de la protection des lois américaines. Il est limité par le droit constitutionnel reconnu aux personnes aux États-Unis. Lorsque la même personne repasse la frontière canadienne, elle fait face à un douanier canadien qui a la protection des lois canadiennes. Dans quelle mesure les deux douaniers sont-ils dans une situation différente ou sont-ils limités l'un par rapport à l'autre vis-à-vis la personne qu'ils soupçonnent de se rendre responsable d'un trafic illégal d'armes ou de narcotiques?

En d'autres mots, quels sont les outils juridiques et les limites juridiques qui existent pour le douanier américain par rapport au douanier canadien? On entend souvent dire que l'on passe aux douanes canadiennes sans problème, c'est très rapide. Quand on entre aux États-Unis, c'est beaucoup plus serré. C'est une perception du public et elle est peut-être fautive, probablement, mais sur un plan strictement juridique, quelle est la situation du douanier américain par rapport à celle du douanier canadien quant à ses pouvoirs et à ses restrictions juridiques?

[Traduction]

Mme Tracy: Les pouvoirs et les responsabilités des douanes américaines et canadiennes sont très semblables. Dans un autre but, nous avons examiné les procédures en vigueur aux États-Unis, particulièrement les amendes et les sanctions, mais aussi leurs pouvoirs et la façon dont ils s'acquittent de leurs tâches. Leurs systèmes sont très semblables à ceux de Douanes Canada. Nous avons bien entendu la Charte et tous les droits fondamentaux qu'elle confère aux Canadiens, mais les douanes américaines sont soumises à certaines restrictions. Elles doivent elles aussi respecter des normes très strictes en ce qui concerne les motifs raisonnables. Dans l'ensemble, sauf quelques exceptions mineures, nos activités sont très semblables. Notre fondement juridique est très similaire, de même que nos lois sur les douanes, aussi étonnant que cela puisse paraître.

Les différences de perception en ce qui concerne les douanes canadiennes et les douanes américaines ne sont pas législatives. Il ne s'agit pas d'une différence législative. C'est peut-être une différence dans l'orientation ou les priorités des organisations, mais cela n'a rien à voir avec le fondement législatif régissant leur fonctionnement.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous dites que le fondement législatif est comparable, il le sera encore plus si le projet de loi est adopté. C'est ce que j'en déduis. Il ne sera pas aussi comparable tant que le projet de loi ne sera pas adopté. Pour l'instant, possédez-vous la même capacité ou avez-vous plus de restrictions à cause de la Charte canadienne? Ont-ils plus de restrictions à cause de la Constitution américaine?

This is comparative law, and you may not have prepared for that question, which is a legal one. Most of the in-and-out occurs on the American border. That is where the major black market activity or drug connections take place. That is why I am asking where we stand because I want to know what the future will be in this regard.

Mr. Girard: There are strong similarities between the U.S. Constitution and the Canadian Charter of Rights and Freedoms with respect to the rights of an individual upon arrest. However, beyond being able to make a statement to that effect, I cannot not discuss subtle or fine differences.

With respect to current powers, Customs officers will make arrests and be subject to the Charter for offences under the Customs Act. They will continue to be subject to the Charter for offences under the Criminal Code and will have to follow the same procedures they currently follow. However, that will require certain enhanced training so that they become familiar with the rules of evidence as applicable to the specific offences in the Criminal Code that we are trying to address with this bill.

Senator Joyal: With the computerized system, it is much easier to exchange information between the two sides of the same border. Everyone knows that when we cross the American border, our plate number is punched into the computer, as is the date and the hour, and perhaps even the motives and the reasons we give to the American Customs agent. When we come back across the border, sometimes we are asked questions; sometimes we are not asked any questions. The Customs agent has everything in front of him so it is easy to confront someone with a statement that may be incorrect.

Do you have agreements with the U.S.? For instance, what if an American Customs agent suspects that someone should be watched? For whatever reason, they establish a criteria of suspicion. Someone may have a threatening physique or ride a motorbike that looks like it is associated with the Hell's Angels. Perhaps this question has been asked before.

The Chairman: Under our law, can we do that? Should we do that?

Mr. Girard: We have a series of agreements with countries, including the U.S., where if they or we perceive a threat to the other sovereign nation, it is incumbent upon us to inform that nation. For example, if we were talking about a lookout for a known terrorist — not necessarily a gentleman as honest-looking as the senator — we would certainly be interested in that information.

The means by which that information is transmitted or the speed by which we can get it is what I would prefer to call an operational level matter, which I would not necessarily discuss. Again, as I said earlier, I am not being evasive at all, but I wish to inform the committee to the extent I can without informing the rest of the world through the record of these proceedings exactly what those operations are.

Il s'agit de droit comparatif, et vous n'êtes peut-être pas en mesure de répondre à cette question de nature juridique. C'est sur la frontière américaine que se déroulent les principales activités du marché noir et de trafic de drogue. C'est pourquoi je vous demande quelle est notre situation parce que je veux savoir ce qui se passera à l'avenir à cet égard.

M. Girard: Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'il existe de fortes similarités entre la Constitution américaine et la Charte canadienne des droits et libertés en ce qui concerne les droits d'un individu qui est arrêté. Je ne suis toutefois pas en mesure de parler des différences subtiles qui existent.

En ce qui concerne les pouvoirs actuels, les douaniers procéderont à des arrestations et seront assujettis à la Charte pour les infractions qui relèvent de la Loi sur les douanes. Ils continueront d'être assujettis à la Charte pour les infractions qui relèvent du Code criminel et devront suivre les mêmes procédures qu'ils suivent à l'heure actuelle. Cependant, ils devront recevoir une formation supplémentaire destinée à les familiariser avec les règles de la preuve applicables aux infractions particulières prévues par le Code criminel, visées par ce projet de loi.

Le sénateur Joyal: Grâce au système informatisé, il est beaucoup plus facile d'échanger de l'information de part et d'autre de la frontière. Chacun sait que lorsque nous passons la frontière américaine, notre numéro de plaque minéralogique est inscrit dans l'ordinateur, de même que la date et l'heure et peut-être même les motifs et les raisons que nous donnons aux douaniers américains. Lorsque nous retraversons la frontière, parfois on nous pose des questions, parfois non. Le douanier a tout ce dont il a besoin devant lui pour pouvoir confronter quelqu'un qui a fait une déclaration peut-être incorrecte.

Avez-vous des ententes avec les États-Unis? Par exemple, que se passe-t-il si un douanier américain estime que quelqu'un devrait être surveillé? Pour une raison quelconque, cette personne éveille ses soupçons. Quelqu'un peut avoir un physique menaçant ou conduire une motocyclette qui ressemble à celles utilisées par les Hell's Angels. Cette question a peut-être déjà été posée.

La présidente: Selon notre loi, pouvons-nous le faire? Devrions-nous le faire?

M. Girard: Nous avons une série d'ententes avec divers pays, y compris les États-Unis, selon lesquelles si nous percevons ou s'ils perçoivent une menace pour l'autre nation souveraine, il leur incombe de l'en informer. Par exemple, si on guette l'arrivée d'un terroriste connu — pas nécessairement quelqu'un qui a l'air aussi honnête que le sénateur — c'est un renseignement qui nous intéresserait certainement.

Les moyens par lesquels cette information est transmise ou la rapidité avec laquelle nous pouvons l'obtenir constitue ce que j'appellerais une question de nature opérationnelle, dont je ne voudrais pas forcément discuter. Comme je l'ai dit plus tôt, ce n'est pas que je veuille me montrer évasif, mais je tiens à renseigner le comité autant que je le peux sans mettre le reste du monde, par ces délibérations, au courant de la nature exacte de ces opérations.

Many people have experienced the sensation of having been stopped for a particular reason. Several of your observations in that regard, senator, are quite correct. However, it is not what we consider a "big brother" power. It is for a significant reason and for generally serious offences, not for a carton of cigarettes.

The Chairman: If a parent or a person with a child in the car crosses the border from the United States and gets past American Customs because they were asleep at the switch, and the Canada Customs agent thinks that this is a suspicious case of one parent abducting a child from the United States, what would happen?

Mr. Girard: You are asking about them entering Canada?

The Chairman: Yes.

Mr. Girard: We would have the power to act under this bill.

The Chairman: We can act in Canada, rather than turning them back at the border and alerting U.S. Customs?

Mr. Girard: We would prefer not to turn them back because they may try evade U.S. Customs, even if we phone ahead. This gives us the ability to do either, to act in concert with our friends to the south or to act on our own behalf. Certainly if it was an Ontario-plated or a Quebec-plated vehicle, there is little doubt that we would take action with respect to a Canadian citizen or a landed immigrant under our own jurisdiction.

The matter of abducted children is always very near and dear to our administrations. We are pleased to see that this bill will confirm and enhance our powers in that regard if it passes both houses. We have many means of dealing with abducted children. Many dedicated people will answer pagers and beepers 24 hours a day and phone the nearest border crossing. An hysterical parent could call the police. The police would refer the parent to Customs and, within 10 or 15 minutes, the nearest border crossings would be alerted.

The vast majority of these cases are domestic disputes; they are not related to strangers, lest the wrong impression be left.

The Chairman: I knew a person who years ago managed to have the father of her child stopped at the border because he was abducting the child.

Senator Joyal: I come back to the perception that the Canadian border is more friendly than the American border. Is that due in large part to the ethic of Customs agents as compared to the attitude of Americans generally, even on the Canadian border? I will use an example which seems to illustrate my point very well.

The last time I crossed the American border, I was not badly dressed. I looked like an average citizen and not too threatening. Yet I was asked whether I had ever been fingerprinted in Canada. That was the first time I had ever been asked that. Since I cross the border very regularly, I was very surprised at that question. Although it was not rude, when a person asks whether you have

Bien des gens ont eu l'impression d'avoir été arrêtés pour une raison en particulier. Plusieurs de vos observations à cet égard, sénateur, sont tout à fait correctes. Cependant, ce n'est pas ce que nous considérons un pouvoir à la «Big Brother». C'est habituellement pour une raison importante et habituellement pour des infractions graves, pas pour une cartouche de cigarettes.

La présidente: Si un parent ou une personne avec un enfant dans la voiture passe la frontière à partir des États-Unis sans éveiller les soupçons du douanier américain mais que le douanier canadien pense qu'il s'agit d'un cas suspect d'un parent qui enlève un enfant des États-Unis, que se passerait-il?

M. Girard: Vous demandez s'ils entrent au Canada?

La présidente: Oui.

M. Girard: Le projet de loi nous donnerait le pouvoir d'intervenir.

La présidente: Nous pouvons donc intervenir au Canada plutôt que de les renvoyer à la frontière et d'alerter les douanes américaines?

M. Girard: Il serait préférable de ne pas les renvoyer à la frontière américaine parce qu'ils pourraient essayer d'échapper aux douanes américaines, même si nous téléphonons pour les prévenir. Cela nous donne la possibilité d'agir en collaboration avec nos collègues du sud ou d'intervenir nous-mêmes. Il ne fait aucun doute que si le véhicule avait une plaque de l'Ontario ou du Québec, nous ne manquerions pas d'intervenir s'il s'agissait d'un citoyen canadien ou d'un immigrant reçu qui relève de notre compétence.

L'enlèvement d'enfants est une question qui ne cesse de préoccuper nos administrations. Nous sommes heureux de constater que ce projet de loi confirmera et améliorera nos pouvoirs à cet égard s'il est adopté par les deux chambres. Nous avons de nombreux moyens de nous occuper de cas d'enlèvement d'enfants. Bien des gens dévoués répondront à des téléavertisseurs 24 heures par jour et téléphoneront au poste frontière le plus proche. Un parent hystérique pourrait téléphoner à la police. La police renverrait le parent aux douanes et dans les 15 minutes, le poste frontière le plus proche pourrait être alerté.

Dans la grande majorité de ces cas, l'auteur de l'enlèvement, c'est l'un des parents, pas un étranger.

La présidente: Je connais une personne qui, il y a des années, a réussi à faire arrêter le père de son enfant à la frontière parce qu'il était en train de l'enlever.

Le sénateur Joyal: Je reviens à la perception selon laquelle la frontière canadienne est plus amicale que la frontière américaine. Est-ce en grande partie attribuable à l'éthique des douaniers comparativement à l'attitude des Américains en général, même à la frontière canadienne? J'utiliserai un exemple qui, à mon avis, illustre bien cet argument.

La dernière fois que j'ai traversé la frontière américaine, j'étais assez bien habillé. J'avais l'air d'un citoyen moyen pas trop menaçant. Pourtant, on m'a demandé si on avait déjà pris mes empreintes digitales au Canada. C'était la première fois que je me faisais poser ce genre de questions. Comme je traverse la frontière très régulièrement, j'ai été très étonné qu'on me pose cette

ever been fingerprinted, they are asking whether you have ever been suspected of a criminal offence. That is a question that Canadians are seldom asked by Canadian Customs agents or immigration inspectors, unless we are caught in the legal process.

Do you ask such strong questions of people? How do you manage your responsibilities so that we get one perception when we cross the border in one direction and a different perception when we cross it in the other direction?

Mr. Girard: There are two levels at which that question could be answered. Canada is a trading nation. It relies heavily on tourism. It relies very heavily on just-in-time delivery services to its major auto plants, which represent a significant portion of our economic well-being. In those circumstances, the more agreeable and pleasant we can be with respect to the processing of shipments and individuals, while at the same time maintaining proper enforcement capacity at the border, the better off we all are.

On a micro level, we train our officers to look at certain indicators to deal with people and they will pose the questions accordingly. In Canada, our first response is an immigration response on behalf of Citizenship and Immigration Canada.

Admissibility to Canada is the first criteria for an individual. The potential of a person to be smuggling or carrying contraband is another consideration. Politics may enter into this, and that is certainly not my domain. American policy may enter into this, and that is certainly not my domain. There may be a particular interest by a senator from a given state to have something happen, or there may be some other reason for it.

However, in Canada, our officers are trained and expected to be friendly, to welcome you back to Canada, to be cordial and polite, and to carry out a very difficult job, which they do very well, in the least obtrusive manner possible.

I cannot speak for why my friends in the Customs administration of the United States may or may not take a particular approach.

The Chairman: On that high point, we will bring this meeting to a close. I wish to thank the witnesses for their appearance.

The committee adjourned.

question. Bien que cela n'ait pas été fait de façon impolie, lorsqu'une personne vous demande si on a déjà pris vos empreintes digitales, cela équivaut à vous demander si vous avez déjà été soupçonné d'une infraction criminelle. C'est une question que les douaniers ou les inspecteurs canadiens de l'immigration posent rarement aux Canadiens, à moins qu'ils aient eu des démêlés avec la justice.

Soumettez-vous les gens à ce genre d'interrogatoire? Comment administrez-vous vos responsabilités pour que notre perception diffère selon que nous traversons la frontière dans un sens ou dans l'autre?

M. Girard: Il y a deux façons de répondre à cette question. Le Canada est un pays commerçant. Il dépend beaucoup du tourisme. Il dépend beaucoup des services de livraison au moment adéquat à ses principales usines automobiles, qui constituent une part importante de notre bien-être économique. Dans ces circonstances, plus nous pourrions nous montrer agréables, lors du traitement des chargements et des personnes, tout en maintenant une capacité adéquate d'application de la loi à la frontière, mieux ce sera pour nous.

Au niveau local, nous formons nos douaniers pour qu'ils soient à l'affût de certains indices et qu'ils posent des questions en conséquence. Au Canada, notre première intervention est une intervention au niveau de l'immigration pour le compte de Citoyenneté et Immigration Canada.

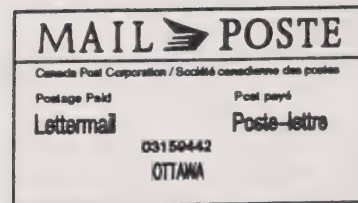
L'admissibilité au Canada est le premier critère auquel doit satisfaire une personne. La possibilité qu'une personne fasse entrer des marchandises en contrebande est un autre facteur à prendre en considération. Il est possible que certains facteurs politiques interviennent et ce n'est sûrement pas de mon ressort. Ce peut être une question de politique américaine et ce n'est sûrement pas de mon ressort. Un sénateur d'un État donné peut avoir un intérêt particulier à ce que quelque chose se produise, ou la raison peut être différente.

Cependant, au Canada, nos douaniers ont reçu la consigne de se montrer amicaux, de vous souhaiter un bon retour au Canada, d'être cordiaux et polis et de faire leur travail qui est très difficile et qu'ils font d'ailleurs très bien, de la manière la moins importune possible.

Je ne suis pas en mesure de vous expliquer pourquoi mes collègues de l'administration douanière des États-Unis adoptent ou non une approche particulière.

La présidente: Sur ces bonnes paroles, nous mettons fin à cette réunion. Je tiens à remercier les témoins d'avoir comparu devant nous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Revenue Canada:

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch;

Ms Maureen Tracy, Interim Director, Policy Development Division, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch.

Du ministère du Revenu:

M. Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales;

Mme Maureen Tracy, directrice intérimaire, Division de l'élaboration des politiques, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, February 19, 1998

Le jeudi 19 février 1998

Issue No. 16

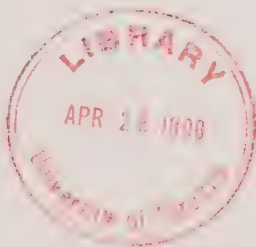
Fascicule n° 16

Second meeting on:
Examination of Bill C-18,
An Act to amend the Customs Act and
the Criminal Code

Deuxième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-18,
Loi modifiant la Loi sur les douanes et
le Code Criminel

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
DeWare	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Doyle (*February 19, 1998*).

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Rossiter (*February 19, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
DeWare	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (*le 19 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter (*le 19 février 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 19, 1998
(17)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:50 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators DeWare, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore, Pépin and Watt (8).

Other senator present: The Honourable Senator Berntson (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code. (*See Issue No.15, Wednesday, February 18, 1998 for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Customs Excise Union:

- Ms Karen Dwyer, Acting National President;
 - Mr. Wayne Mercer, National Vice-President, Atlantic and Quebec;
 - Mr. Fred Easton, President, Ottawa District Branch.
- The Chairman made an opening statement.
Ms Karen Dwyer made a statement.

It was agreed — That the brief of the Customs Excise Union be filed with the clerk of the committee as Exhibit 5900 L1-C-18-16 “1”.

Ms Dwyer, together with Messrs Wayne Mercer and Fred Easton, answered questions.

At 12:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier intérimaire du comité,

Michel Patrice

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 19 février 1998
(17)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 10 h 50, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs DeWare, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore, Pépin et Watt (8).

Autre sénateur présent: L’honorable sénateur Bernston (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 février 1998, le comité poursuit l’étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel. (*Le texte complet de l’ordre de renvoi figure au fascicule n° 15 du mercredi 18 février 1998.*)

TÉMOINS:

De l’Union Douanes Accise:

- Mme Karen Dwyer, présidente nationale intérimaire;
 - M. Wayne Mercer, vice-président national, Atlantique et Québec;
 - M. Fred Easton, président, succursale du district d’Ottawa.
- La présidente fait une déclaration.
Mme Karen Dwyer fait une déclaration.

Il est convenu — Que le mémoire de l’Union Douanes Accise soit déposé auprès du greffier du comité (pièce 5900 L1-C-18-16 «1»).

Mme Dwyer répond aux questions, avec l’aide de MM. Wayne Mercer et Fred Easton.

À 12 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 19, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend the Customs Act and the Criminal Code, met this day at 10:50 to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our witnesses today are representatives of the Customs Excise Union.

Please proceed.

Ms Karen Dwyer, Acting National President, Customs Excise Union: Good morning, senators. I will refer to the Customs Excise Union as CEUDA throughout our brief.

CEUDA represents some 10,000 employees of Revenue Canada, 2,500 of whom are uniform Customs inspectors who will be affected by Bill C-18, as the bill will extend Criminal Code powers of detention and arrest to them.

I wish to express our gratitude to the members of the Senate committee for agreeing to hear testimony from the Customs Excise Union. We are pleased to be here today and hope you will find our testimony informative and of benefit.

First and foremost, CEUDA supports this bill. In fact, CEUDA and its members have lobbied for this legislation for more than 10 years. Bridging the gap in law enforcement between the time a Criminal Code offence is noticed by a Customs inspector at the border and the time a police officer can arrive at the port of entry to intervene is long overdue. To paraphrase a spokesman for Mothers Against Drunk Drivers, it is ludicrous that drunk drivers can cross border points now without being detained or arrested by Customs inspectors. Decades ago, Parliament should have given inspectors the power to detain and arrest drunk drivers, child abductors, persons in possession of stolen property, and persons subject to arrest warrants who try to cross our border.

One of our most serious concerns related to Bill C-18 is the fact that Customs inspectors will essentially be detaining and arresting subject offenders of the Criminal Code tomorrow, and they need extensive training now.

All Customs inspectors need to be trained on what constitutes a reasonable ground to believe, as it pertains to the Charter of Rights and Freedoms. All Customs inspectors need to be trained on personal protection and on how to use force to protect themselves and to enforce the law. All Customs inspectors need to be trained on aspects of the Criminal Code that they will be responsible to enforce. All Customs inspectors need to be trained on the issue of the liability of Customs inspectors once this bill is passed. All Customs inspectors need to be trained on how to administer the roadside screening test.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 19 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques se réunit aujourd'hui à 10 h 50 pour étudier le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel, qui lui a été renvoyé pour étude.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nos témoins aujourd'hui sont les représentants de l'Union Douanes Accise.

Veuillez commencer, je vous prie.

Mme Karen Dwyer, présidente nationale intérimaire, Union Douanes Accise: Bonjour, sénateurs. J'emploierai l'abréviation CEUDA tout au long de ma présentation pour désigner l'Union Douanes Accise.

Le CEUDA représente quelque 10 000 employés de Revenu Canada, dont 2 500 sont des inspecteurs des douanes en uniforme qui seront touchés par le projet de loi C-18 puisque ce dernier les autorise à procéder à une mise en détention et à une arrestation.

Je tiens à exprimer ma gratitude aux membres du comité sénatorial pour avoir accepté d'entendre le témoignage du CEUDA. Nous sommes heureux d'être ici et nous espérons que vous trouverez notre témoignage instructif et utile.

Avant tout, le CEUDA appuie ce projet de loi. En fait, il y a plus de dix ans que le CEUDA et ses membres réclament cette mesure législative. Il y a longtemps qu'on aurait dû prendre des mesures pour combler le vide entre le moment où les inspecteurs des douanes découvrent une infraction et celui où la police peut intervenir. Pour paraphraser un porte-parole de Mothers Against Drunk Drivers, il est aberrant que des conducteurs en état d'ébriété puissent traverser des points frontaliers sans être mis en détention ou arrêtés par les inspecteurs des douanes. Il y a des décennies que le Parlement aurait dû autoriser les inspecteurs à mettre en détention et en état d'arrestation les conducteurs en état d'ébriété, les kidnappeurs d'enfants, les personnes en possession de biens volés, et les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrestation qui essaient de traverser notre frontière.

L'une de nos principales préoccupations à l'égard du projet de loi C-18, c'est le fait que, essentiellement, les inspecteurs des douanes vont devoir demain mettre sous garde et en état d'arrestation des personnes qui commettent une infraction au Code criminel, alors qu'ils ne sont pas préparés. Il leur faut donc une formation intensive dès maintenant.

Tous les inspecteurs des douanes doivent être sensibilisés à ce qui constitue un motif raisonnable aux termes de la Charte des droits et libertés. Tous les inspecteurs des douanes doivent apprendre comment se protéger et comment recourir à la force pour faire appliquer la loi. Ils ont besoin d'être initiés aux dispositions du Code criminel qu'ils seront chargés de faire appliquer. Ils ont besoin d'être sensibilisés à la responsabilité qui sera celle des inspecteurs des douanes une fois cette mesure législative adoptée. Ils ont besoin d'apprendre comment faire subir un alcootest à un automobiliste.

Customs inspectors do not only need training. They must also be provided with the proper tools and equipment to do this job, and they must be provided with this today. Customs inspectors will require bullet-proof vests. The vests must be a standard issue as part of the Customs inspector uniform. Revenue Canada must do away with the requirement for Customs inspectors to ask for bullet-proof vests.

In addition, all Customs inspectors require batons and pepper spray, and they need them now.

We have talked about these concerns with Revenue Canada officials for years in our joint union-management safety and health committee. However, we hope the department agrees that the bill will bring a new sense of urgency to resolve these concerns now.

The question of whether Customs inspectors should be armed seems to have raised controversy. Contrary to what was said in the House of Commons, our government has not recently studied the issue of arming Customs inspectors. The most recent study was conducted in the early 1980s. Further justifications offered by our government as to why Customs inspectors should not be armed are rather weak. That is why we are calling upon this committee to urge the government to immediately establish a working group to study the matter of arming Customs inspectors.

Times have changed since the last study, and Customs inspectors will be expected to deal with the new clientele once the bill becomes law. Given the government's intention to ask Customs inspectors to detain and arrest suspect offenders of the Criminal Code, the government had better take the responsible approach of properly preparing Customs inspectors with the right training and the right equipment. We need to ensure that Customs inspectors and the general public are protected and are safe.

On another note, it is rather ironic that this government is introducing this legislation while proceeding with alternate service delivery. In many areas throughout Canada, through automation of Customs ports, alternate service delivery is geared to replace Customs inspectors with cameras. Alternate service delivery conflicts with and contradicts the role Customs inspectors will be expected to undertake following the passage of this bill.

Before closing, I would request that the committee agree to append this brief to the minutes of this meeting.

The Chairman: It is not the custom of this committee to append briefs to the minutes of the meeting because of the enormous amounts of paper with which we deal. However, we can table it as an exhibit.

Ms Dwyer: That would be appreciated.

The Chairman: We will do that.

Senator Gigantès: We were told you were going to be trained. We asked some questions and were given the impression yesterday by management that you would receive thorough and

Les inspecteurs des douanes n'ont pas seulement besoin d'une formation. Il faut aussi leur donner les outils et l'équipement nécessaires pour faire leur travail, et ce dès aujourd'hui. Les inspecteurs des douanes auront besoin de gilets pare-balles. Les gilets pare-balles devront faire partie de l'uniforme d'inspecteur des douanes. Revenu Canada doit faire en sorte que les inspecteurs des douanes ne soient plus obligés de demander qu'on leur en fournisse.

En outre, tous les inspecteurs des douanes doivent avoir des matraques et du gaz poivré en aérosol, et ce dès maintenant.

Il y a des années que les membres du comité syndical-pratral pour la santé et la sécurité parlent de ces problèmes avec les fonctionnaires de Revenu Canada. Nous espérons que le ministère se rend compte de l'urgence d'autant plus grande de régler ces problèmes compte tenu de ce projet de loi.

La question de savoir si les inspecteurs des douanes devraient ou non être armés semble avoir provoqué une controverse. Contrairement à ce qui a été dit à la Chambre des communes, notre gouvernement n'a pas étudié cette question récemment. La dernière étude remonte au début des années 80. Les raisons de ne pas armer les inspecteurs des douanes invoquées par le gouvernement sont assez peu convaincantes. C'est pourquoi nous demandons à ce comité d'insister auprès du gouvernement afin qu'il crée un groupe de travail pour étudier la question d'armer les inspecteurs des douanes.

Les temps ont changé depuis la dernière étude, et les inspecteurs des douanes auront affaire à une nouvelle clientèle une fois cette mesure législative adoptée. Étant donné que le gouvernement a l'intention de demander aux inspecteurs des douanes de mettre en détention et en état d'arrestation les personnes soupçonnées d'avoir enfreint le Code criminel, il ferait mieux de leur assurer une formation appropriée et de leur donner les outils nécessaires. Nous devons veiller à la protection et à la sécurité des inspecteurs des douanes et du public.

Par ailleurs, il est assez ironique que ce gouvernement présente cette mesure législative alors qu'il est en train de pousser différents modes de prestation des services. Dans beaucoup d'endroits au Canada où les bureaux de douane sont automatisés, les inspecteurs des douanes seront bientôt remplacés par des caméras dans le cadre du programme dit des différents modes de prestation des services. Ce programme va à l'encontre du rôle que l'on attend des inspecteurs des douanes une fois cette mesure législative adoptée.

Avant de terminer, je voudrais demander au comité d'annexer ce mémoire au procès-verbal de cette réunion.

La présidente: Le comité n'a pas pour coutume d'annexer des mémoires aux procès-verbaux des réunions car cela fait trop de papier. Toutefois, nous pouvons le présenter comme pièce à l'appui.

Mme Dwyer: Nous vous en serions reconnaissants.

La présidente: Nous le ferons.

Le sénateur Gigantès: On nous a dit que vous alliez recevoir une formation. Nous avons posé certaines questions et la direction nous a donné l'impression hier que vous alliez recevoir une

adequate training. Am I to understand from what you are saying today that there is a disagreement between you and management on what constitutes adequate training?

Ms Dwyer: The department has an implementation strategy in place at this time. An approximately two-week training process will occur. We wish to ensure that this training does take place and that all Customs inspectors receive the training before the implementation of this bill. We are concerned that there will be delays in training or that the training will not be in place once the bill is implemented.

Senator Gigantès: The bill talks of designated Customs inspectors. Will there be Customs inspectors who are not designated and who might be in the line of fire, so to speak? Is that one of your concerns?

Ms Dwyer: The position of this union is that all indeterminate Customs inspectors must be designated. We are requesting that because we believe that if certain inspectors are excluded from being designated, there would be a health and safety risk to the non-designated as well as the designated officers.

Senator Lewis: What do you mean by the word "indeterminate"?

Ms Dwyer: Indeterminate employees are those who are employed full time or part time as permanent staff within the government, as opposed to term employees or students.

Senator Gigantès: They are not hired for a determinate period?

Ms Dwyer: They are not hired for, say, a six-month term. They could be full time or part time.

Senator Gigantès: You then talked of proper tools. Apart from bullet-proof vests, what other proper tools are there? I will come to arms later.

Ms Dwyer: In our national safety and health committee meetings, we have been discussing the need for the department to look at the issue of providing batons and pepper spray to Customs inspectors. Batons and pepper spray can be used in the offensive mode and also in the defensive mode. There has been ongoing dialogue with the department regarding this for about five years. We want to ensure that once the Customs inspectors have these powers, they will have the proper tools to implement them.

Senator Gigantès: What is the road test? We were told about a red, green and white box or something. What is this about?

Mr. Fred Easton, President, Ottawa District Branch, Customs Excise Union: That is the roadside A.L.E.R.T. test that the OPP uses. It advises whether the person has consumed more alcohol than is legally allowed so that they could be taken off the road.

Senator Gigantès: It is not a breathalyzer?

formation complète et adéquate. Dois-je comprendre, d'après ce que vous nous dites aujourd'hui, que vous n'êtes pas d'accord avec la direction sur ce qui constitue une formation adéquate?

Mme Dwyer: Le ministère a, à l'heure qu'il est, une stratégie de mise en oeuvre. Une formation sera donnée environ toutes les deux semaines. Nous voulons nous assurer qu'elle aura lieu et que tous les inspecteurs des douanes l'auront reçue avant la mise en oeuvre de cette mesure législative. Nous craignons qu'il n'y ait certains retards et que la formation n'ait pas commencé avant la mise en oeuvre de cette mesure législative.

Le sénateur Gigantès: Le projet de loi parle d'agents des douanes désignés. Y a-t-il des inspecteurs des douanes qui ne le seront pas et qui pourraient se trouver dans la ligne de tir, pour ainsi dire? Est-ce une des choses qui vous préoccupent?

Mme Dwyer: La position de l'Union est que tous les inspecteurs des douanes nommés pour une période indéterminée doivent être désignés. Nous demandons qu'ils le soient parce que nous pensons que si certains inspecteurs ne le sont pas, cela pourrait entraîner des risques pour la santé et la sécurité tant des agents non désignés que des agents désignés.

Le sénateur Lewis: Qu'entendez-vous par «période indéterminée»?

Mme Dwyer: Période indéterminée s'applique aux agents faisant partie du personnel permanent qui sont employés à temps plein ou à temps partiel, par opposition aux employés engagés pour une période déterminée ou aux étudiants.

Le sénateur Gigantès: Ils ne sont pas engagés pour une période déterminée?

Mme Dwyer: Ils ne sont pas engagés pour, disons, une période de six mois. Ils peuvent être engagés à temps plein ou à temps partiel.

Le sénateur Gigantès: Vous avez parlé des outils appropriés. À part les gilets pare-balles, quels sont les autres outils appropriés? J'en viendrai aux armes après.

Mme Dwyer: Aux réunions du comité pour la sécurité nationale et la santé, nous avons discuté de la nécessité pour le ministère de se pencher sur la question de la fourniture de matraques et de gaz poivré en aérosol aux inspecteurs des douanes. Le gaz poivré en aérosol et les matraques peuvent servir à l'attaque et à la défense. Il y a environ cinq ans que l'on mène un dialogue avec le ministère à ce sujet. Nous voulons nous assurer qu'une fois que les inspecteurs auront ces pouvoirs, ils auront les outils appropriés pour en user.

Le sénateur Gigantès: Et l'alcootest? On nous a parlé d'une boîte rouge, verte et blanche, ou une chose du genre. De quoi s'agit-il?

M. Fred Easton, président, succursale du district d'Ottawa: Il s'agit du test A.L.E.R.T. utilisé par la Police provinciale de l'Ontario pour détecter la présence d'alcool dans le sang. Il permet de savoir si la personne en question a consommé une quantité d'alcool supérieure à la quantité permise et, le cas échéant, de l'empêcher de reprendre le volant.

Le sénateur Gigantès: N'est-ce pas un ivressomètre?

Mr. Easton: It precedes the breathalyzer. They will sometimes use the roadside A.L.E.R.T. test. If a person blows beyond the warning level, they will arrest the person and put him or her through the actual breathalyzer test.

Senator Gigantès: Are you saying that you make them walk to see if they are staggering?

Mr. Easton: No. It is a machine the person blows into which analyses the alveolar blood alcohol in their deep lung air and compares it with a scale. Once the alveolar blood, which is an exact percentage of the amount of alcohol in your system, reaches 100 milligrams per cent, or a percentage between, say, 50 and 100, you would lose your license for a day — a 24-hour suspension. If you go beyond that level, you are taken for an actual breathalyzer test.

Senator Gigantès: I have a question regarding weapons. I have fought in wars, so I am not scared by the idea of guns. However, I am reluctant to see more of our public servants armed. I do not like the idea. Maybe it goes back to my father, a much-decorated military man, who never had a gun at home. I remember, as a little boy, asking him why. He said, "There is nothing here worth killing a thief for."

So what if a smuggler gets by and you do not kill him?

Mr. Easton: The argument for weapons goes along with the new powers. At the present time, we can withdraw. We can let the person proceed up the road. We do not necessarily have to handcuff him. That is the way the department presently operates. We can withdraw our services under health and safety if it becomes too dangerous for us to operate.

With the new powers, we will be required to make an arrest. Under the Police Act, under which we basically fall, we are required to end the process. If we start to arrest someone, we have to go through with it. Presently, we can let people proceed up the road. However, we will be confronting people who have weapons. I have been involved, with immigration, in several arrests. I have testified in court about impaired drivers from the port, but strictly under the Customs Act, assisting the OPP. When we become peace officers, the purpose of the weapon will be strictly for defence; it is not for offensive purposes. It is for protection of the officer and the public.

It would be exactly the same circumstances under which the police are entitled to use their weapons. Once you draw a weapon, you are responsible for that.

Senator Gigantès: I recall two cases that occurred in Ontario. In the first, a police patrol, seeing someone walking in the middle of the night, told him to stop. He put his hand inside his pocket and the police shot him dead. They found in his hand a card that said, "I am a deaf mute." This has traumatized me ever since. Some years later, a kid stole a candy bar in Yorkville, in Toronto,

M. Easton: L'ivressomètre vient après. La police se sert parfois du test A.L.E.R.T. La personne qui, soufflant dans l'appareil, dépasse la cote d'alerte, est arrêtée et la police lui fait subir le test d'alcoolémie à l'aide d'un ivressomètre.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire qu'on demande à la personne de marcher pour voir si elle titube?

M. Easton: Non. C'est une machine qui, lorsque l'on souffle dedans, permet de mesurer le taux d'alcool présent dans les alvéoles pulmonaires par rapport à une certaine échelle. Quand le taux d'alcool présent dans les alvéoles, soit le pourcentage précis de la quantité d'alcool présente dans le système, atteint 100 p. 100 milligrammes, ou un pourcentage situé entre, disons, 50 et 100, la personne se voit confisquer son permis de conduire pour une journée — une suspension de 24 heures. Au-delà de ce niveau, on lui fait subir un test à l'aide d'un ivressomètre.

Le sénateur Gigantès: J'ai une question au sujet des armes. J'ai fait plusieurs guerres, et je n'ai pas peur des armes. Toutefois, je n'aime pas l'idée d'armer plus de fonctionnaires. Cette idée ne me plaît pas. Peut-être cela me vient-il de mon père — un militaire plusieurs fois décoré — qui n'a jamais eu une arme à la maison. Je me souviens que, lorsque j'étais enfant, je lui demandais pourquoi. Il me répondit: «Il n'y a rien ici qui vaille la peine de tuer un voleur.»

Qu'est-ce que ça fait si un trafiquant passe et que vous ne le tuez pas?

M. Easton: Les armes vont avec les nouveaux pouvoirs. À l'heure qu'il est, nous pouvons laisser faire. Nous pouvons laisser la personne poursuivre son chemin. Nous ne devons pas nécessairement lui passer les menottes. C'est la façon dont le ministère fonctionne actuellement. Nous pouvons laisser faire en invoquant les raisons de santé et de sécurité si la situation devient trop dangereuse.

Avec les nouveaux pouvoirs qui nous sont attribués, nous devons procéder à une arrestation. Aux termes de la Loi sur la police, dont nous relevons essentiellement, nous sommes tenus d'aller jusqu'au bout. Si nous entamons une procédure d'arrestation, nous devons aller jusqu'au bout. À l'heure qu'il est, nous pouvons laisser la personne poursuivre son chemin. Toutefois, nous serons confrontés à des personnes armées. J'ai participé, avec les services d'immigration, à plusieurs arrestations. J'ai témoigné devant les tribunaux contre des conducteurs en état d'ébriété mais seulement dans le cadre de la Loi sur les douanes, pour aider la Police provinciale de l'Ontario. En tant qu'agents de la paix, l'arme nous sert strictement à nous défendre, pas à attaquer. Elle sert à la protection de l'agent et du public.

L'utilisation d'une arme serait permise exactement dans les mêmes circonstances qu'elle l'est pour la police. Une fois que l'on sort son arme, on est responsable.

Le sénateur Gigantès: Je me souviens de deux cas qui se sont produits en Ontario. Dans le premier cas, une patrouille de police avait demandé à un homme qui se promenait au milieu de la nuit, de s'arrêter. L'homme ayant mis la main dans sa poche, la police le tua d'un coup de feu. Dans sa main, ils ont trouvé une carte sur laquelle il était écrit «Je suis sourd-muet.» Cela n'a pas cessé de

and a policeman told him to stop. He did not and the policeman shot and killed this 12-year-old.

These are the sorts of thing that make me a little allergic to more peace officers having guns.

Mr. Wayne Mercer, National Vice-President, Atlantic and Quebec, Customs Excise Union: Senator, we share those concerns with you. When we talk about arming officers, we are talking about arming officers if need be in certain locations. If you are at the Toronto International Airport, the Halifax International Airport or the Vancouver International Airport, you will probably not require a gun because people have already undergone a screening process before getting on a plane and arriving at the port of entry in Canada.

We may require a gun if we are doing surveillance work with the RCMP on the coast of Nova Scotia, where RCMP officers and other police enforcement officers are carrying guns. In those cases, our members are now considered dead weight. Our members are working hand-in-hand with these people, but the police officer has the double responsibility of protecting himself as well as the Canada Customs officer, because that officer, in today's environment, has not been properly trained to handle that situation and nor does he have the proper equipment.

However, we are not asking for wholesale arming. In certain cases, when we deal with those types of issues, there will be requirements. It may be at a Customs port on a land border crossing at the American border. We do not know. However, it will not be a wholesale arming situation.

Senator Gigantès: Madam chairman, we need more detail.

The Chairman: Ms Dwyer wanted to add something.

Ms Dwyer: Thank you. I just want to give some clarification to the committee. All this union is asking for is that a study be conducted by a working group into the issue of arming Customs inspectors. We are not saying they should or should not be armed. However, a study has not been conducted since 1980 and we think it is time for the Government of Canada to look into that issue. That is our position, as you will see in our brief. We are suggesting that the Government of Canada form a working group to look into that.

Senator Gigantès: The bill does not foresee arming you, does it?

Ms Dwyer: As it stands, the bill does not foresee that.

Senator Gigantès: Should we suggest that this study be carried out, Madam Chair? Could we ask the government witnesses to tell us about that study?

The Chairman: It is certainly worthwhile, if they are dealing with dated information from 1980.

me hanter. Des années plus tard, un enfant avait volé un bonbon à Yorkville, à Toronto. Un policier lui demanda de s'arrêter. L'enfant ne le fit pas et le policier tua d'un coup de feu cet enfant de douze ans.

Quand je vois ce genre de choses, je suis allergique à l'idée d'armer plus de policiers.

M. Wayne Mercer, vice-président national, Atlantique et Québec, Union Douanes Accise: Sénateur, nous partageons vos préoccupations. Quand nous parlons d'armer des agents, nous parlons de le faire dans certains endroits si nécessaire. À l'aéroport international de Toronto, à l'aéroport international d'Halifax ou à l'aéroport international de Vancouver, un agent n'aura probablement pas besoin d'une arme car les gens auront déjà été inspectés avant l'embarquement et à leur arrivée au port d'entrée au Canada.

En revanche, une arme peut être nécessaire à l'agent qui participe avec la GRC à des opérations de surveillance sur la côte de la Nouvelle-Écosse, où les agents de la GRC et des autres forces de l'ordre sont armés. Dans ces endroits, nos agents sont considérés comme une charge inutile. Ils travaillent main dans la main avec ces gens, mais le policier a la double responsabilité de se protéger lui et l'agent de Douanes Canada, parce que, dans l'état actuel des choses, celui-ci n'a pas reçu la formation appropriée pour faire face à la situation et n'a pas l'équipement nécessaire.

Nous ne demandons pas toutefois que tous soient armés et dans certains cas, il y aura des exigences à respecter. On pourrait prévoir des armes à un bureau de douanes à un point de la frontière américaine; on ne le sait pas encore; il reste que tous ne seraient pas systématiquement armés.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, nous avons besoin de plus de détails.

La présidente: Mme Dwyer voulait ajouter quelque chose.

Mme Dwyer: Merci. J'aimerais donner quelques éclaircissements au comité. Tout ce que notre union demande, c'est qu'un groupe de travail mène une étude pour savoir si les inspecteurs de douanes doivent être armés. Nous ne nous prononçons pas sur ce point. Toutefois, aucune étude n'a été faite depuis 1980 et nous pensons qu'il est temps que le gouvernement du Canada se penche sur le problème. C'est notre position, comme l'indique notre mémoire. Nous proposons que le gouvernement du Canada forme un groupe de travail à cet effet.

Le sénateur Gigantès: Le projet de loi ne prévoit pas de vous armer, n'est-ce pas?

Mme Dwyer: Sous son libellé actuel, non.

Le sénateur Gigantès: Devrions-nous proposer de mener une telle étude, madame la présidente? Pourrions-nous demander aux témoins du gouvernement de nous parler de cette étude?

La présidente: Cela en vaut certainement la peine si l'information dont ils disposent remonte à 1980.

[Translation]

Senator Pépin: You approve of the new bill, but you do have some concerns and reservations. Yesterday, witnesses informed us that there was good cooperation between police forces and customs officers, that you would receive six months of training and that a sizable budget would be set aside for all of this. When I listened to you this morning, I got a totally different impression. You indicated that you would receive only two weeks of training, if I understood you correctly. You are asking to be allowed to carry pepper spray, and in some cases, a weapon.

If we compare your current work with the new duties that you will have under the new legislation, the feeling is that the new legislation will make your job easier. The level of cooperation between police officers and customs officers appears to work well at the present time. You can detain someone, put him in a cell and call in a police officer who will take over from there. There appears to be some reservations about this bill. Were you involved in the drafting of it? Did you work with your future police officer colleagues? Did you hold discussions to ascertain the nature of your problems? Which problems were identified? Do you think this new approach will work? I feel somewhat differently about this today.

[English]

Ms Dwyer: In terms of arming our inspectors, we are asking for a study to be conducted into the feasibility of arming Customs inspectors, one that would be more recent than 1980.

The issues of training and the facilitation of batons and pepper spray have been on the agendas of our national health and safety committee meetings for many years. We meet with senior Revenue Canada officials in this forum and discuss these issues.

We are concerned that training will not be in place by the time the bill is implemented. We want to ensure that the government does have this training in place for the people who will be facilitating this bill once it becomes law. We will work with the department to ensure that these endeavours are carried out. However, there must be some urgency on the part of the department to ensure that this is carried out.

[Translation]

Senator Pépin: You mentioned Revenue Canada officials. Earlier on, I referred to police officers. You will be given powers similar to those enjoyed by police officers. Have you discussed the nature of your work with them? Do you have any reservations about this, because we have been assured that the new legislation will make your job easier. You will be able to carry out arrests, whereas in the past, you had to let offenders go and let the police catch up with them later. Have you discussed the level of cooperation between police officers and customs officers?

[Français]

Le sénateur Pépin: Vous acceptez le nouveau projet de loi mais vous êtes inquiet et réticent. Hier des témoins nous ont dit qu'il y avait une bonne collaboration entre les corps policiers et les douaniers et que vous auriez une période d'entraînement de six mois et un budget important réservé à tout cela. Lorsque je vous entends ce matin, j'ai un peu la perception contraire. Vous voulez être entraîné mais vous êtes inquiet. Vous dites que vous allez avoir deux semaines seulement d'entraînement, si j'ai bien compris. Vous exigez d'avoir de l'aérosol au poivre et dans certains cas, vous aimeriez aussi avoir une arme.

Lorsque l'on nous a parlé du travail que vous faites maintenant et du travail que vous aurez à faire selon la nouvelle loi, on nous a dit que la nouvelle loi faciliterait votre travail. L'échange entre les policiers actuels et vous semblait déjà fonctionner. Vous pourriez arrêter quelqu'un, le mettre en cellule, appeler un policier et le policier fera les autres procédures. Il semble y avoir des réticences à ce projet de loi. Avez-vous travaillé à l'élaboration du projet de loi de loi ? Avez-vous travaillé avec vos futurs collègues policiers? Est-ce que vous avez échangé de l'information pour connaître la nature de vos problèmes? Où sont les difficultés? Pensez-vous que cela va fonctionner? La perception que j'ai aujourd'hui est différente de celle d'hier.

[Traduction]

Mme Dwyer: Nous demandons une étude afin de savoir s'il est possible d'armer les inspecteurs des douanes; une telle étude serait à jour et remplacerait celle de 1980.

Les questions relatives à la formation et à la possibilité d'utiliser des matraques et du gaz poivré en aérosol sont à l'ordre du jour de notre comité national en matière de santé et de sécurité depuis de nombreuses années. Nous rencontrons de hauts fonctionnaires de Revenu Canada au sein de ce comité pour débattre de ces questions.

Nous craignons que la formation ne soit pas en place avant la mise en oeuvre de ce projet de loi. Nous voulons faire en sorte que le gouvernement prévoit cette formation pour ceux qui mettront cette loi en application, une fois le projet de loi adopté. Nous allons travailler avec le ministère pour que tout cela se matérialise, mais il reste que le ministère doit se rendre compte de l'urgence de la situation.

[Français]

Le sénateur Pépin: Vous mentionnez des gens de Revenu Canada. Je parlais plutôt des policiers. Vous allez avoir d'autres droits qui ressemblent à ceux des policiers. Avez-vous déjà eu des échanges avec les corps policiers au sujet de votre travail? Est-ce que vous avez certaines réticences parce que l'on nous a assuré que votre travail va être facilité par la nouvelle loi; vous allez pouvoir procéder à des arrestations tandis qu'avant, vous deviez laisser courir les contrevenants et les policiers devaient les rattraper plus tard. Au niveau de la collaboration entre les policiers et les douaniers, est-ce que vous avez eu des échanges?

[English]

Ms Dwyer: The Customs Excise Union has not had discussions with the police officers. The department has had discussions with the RCMP and other police officers throughout Canada, but the union itself has not.

Mr. Mercer: We have had lots of collaboration. We deal with the Canadian Police Association. We have had discussions with them on issues that deal with their association. Their president actually worked at a Customs border post for a few days to see what we do so that they would understand our concerns.

We currently deal with jurisdictions under the control of the RCMP. We are assistants, and that is the issue. We work well with them; however, we do have a safety concern. If I am in the Port of Halifax working with a Halifax police officer, I do have not the same protection as does he. That is my concern.

Senator Pépin: Because you are not armed.

Mr. Mercer: I do not have the equipment he has at his disposal. I am putting two lives at jeopardy at that point — mine and his. That is our concern. He has to cover for me because I do not have the proper equipment. I have the expertise and the skills to do a search on a ship to find the contraband; he has the expertise to detain the criminal element that we may confront. We want to ensure that our officers are properly equipped and properly trained to effectively do the job they are being asked to do.

[Translation]

Senator Pépin: You are not convinced that they will receive enough training?

Mr. Mercer: No, I am not. You have to understand that we are the first people to come into contact with the offender. A specialized team needs to have the proper equipment and training today, not tomorrow. All of our customs officers need to be trained.

For example, a customs officer in Halifax may work at the port today and at the airport tomorrow, and perhaps only at the office in the days after that. A customs officer cannot be assigned solely to the Port of Halifax. Tomorrow, if an officer is unavailable, they are going to use someone who has not received the training and who does not know how to use the equipment.

Senator Pépin: How long do you think it will take to train everyone before the legislation comes into force and people feel safe enough to carry out their duties?

[English]

Ms Dwyer: We have approximately 2,500 Customs inspectors. In addition to that, probably another 1,000 people would be in the superintendent range. You must understand that before one becomes a Customs inspector, there is a 14-week program at Rigaud College. The additional training to get people up to speed on this would be approximately two weeks. We can calculate how long it would take to train the 2,500 Customs inspectors. I believe

[Traduction]

Mme Dwyer: L'Union Douanes Accise n'a pas débattu de la question avec les agents de police, alors que le ministère en a débattu avec la GRC et d'autres agents de police au Canada.

M. Mercer: La collaboration a été excellente; nous avons discuté de certains points avec l'Association canadienne des policiers dont le président a d'ailleurs travaillé dans un bureau de douanes pendant quelques jours afin de se rendre compte du travail que nous effectuons et ainsi, comprendre nos préoccupations.

Nous avons actuellement affaire avec des compétences relevant de la GRC; nous servons d'adjoints et c'est justement le problème. Nous travaillons bien en collaboration, mais nous inquiétons au sujet de la sécurité. Si je suis dans le port de Halifax avec un agent de police de Halifax, je ne bénéficie pas de la même protection que lui; c'est ce qui m'inquiète.

Le sénateur Pépin: Parce que vous n'êtes pas armé.

M. Mercer: Je n'ai pas l'équipement dont il dispose. Je mets deux vies en péril à ce moment-là — la mienne et la sienne. C'est ce qui nous inquiète. Il doit me protéger, car je n'ai pas l'équipement voulu. Je possède l'expertise et les compétences pour fouiller un navire à la recherche de produits de contrebande; il possède l'expertise qui lui permet de détenir l'élément criminel que nous pouvons confronter. Nous voulons que nos agents soient correctement équipés et formés pour faire efficacement le travail que l'on attend d'eux.

[Français]

Le sénateur Pépin: Vous n'êtes pas convaincu que l'entraînement qu'ils vont recevoir va être suffisant?

M. Mercer: C'est vrai, je ne suis pas convaincu. Mais il faut comprendre que nous sommes la première personne qui entre en contact avec le contrevenant. Une équipe spécialisée a besoin de tout l'équipement et de tout l'entraînement tout de suite, pas demain. Tous nos douaniers ont besoin d'entraînement.

Par exemple, à Halifax, aujourd'hui, un douanier travaille au port, demain, il travaillera à l'aéroport et dans les jours suivants, il travaillera seulement au bureau. On ne peut pas dire à un douanier de travailler uniquement au port d'Halifax. Demain, si un douanier n'est pas disponible, on va utiliser quelqu'un qui n'a pas eu l'entraînement et qui ne sait pas comment utiliser l'équipement.

Le sénateur Pépin: Combien de temps croyez-vous que cela peut prendre pour que tout le monde soit entraîné avant que la loi ne soit appliquée et que les gens se sentent en sécurité pour travailler?

[Traduction]

Mme Dwyer: Nous avons près de 2 500 inspecteurs des douanes et près de 1 000 autres employés sont au niveau de surintendant. Vous devez comprendre qu'avant de devenir inspecteur des douanes, il faut suivre un programme de 14 semaines au collège Rigaud. La formation supplémentaire prévue durerait environ deux semaines; il est facile de calculer combien de temps il faudrait pour former les 2 500 inspecteurs

the proposed implementation date is 1999. If we start working on this with the department today, it is probable that everyone can be trained.

Senator Pépin: They may be able to do it in six months. We will look into it.

Senator Moore: I want to follow up on Senator Pépin's questions on the numbers. We received a fact sheet from Revenue Canada which stated that this new authority for first-response capability would be limited to officers who deal with individuals seeking entry into Canada and that the numbers involved are between 2,000 and 2,500 of a work force of 3,200. Student Customs officers are not included.

What is the number; is it 2,000 or 2,500? You just referred to 2,500 inspectors.

Ms Dwyer: I gave you an approximate figure of our membership of 2,500 Customs inspectors. I cannot explain what the department is referencing there because we do have Customs inspectors who work in postal units who have no contact with the general public. Customs inspectors who work in postal units work on different cycles. Without going into a lot of detail, they have a rotational system whereby they can work at a point of entry at some point over an annual time frame.

Senator Moore: Let us say the number is 2,500. How many of those are intended to become qualified as designated officers under this legislation?

Ms Dwyer: Our position on the issue of designation is that all indeterminate Customs inspectors should be designated — all 2,500.

Senator Moore: You mentioned that there are also 1,000 at the superintendent level.

Ms Dwyer: My understanding is that the department will train those as well.

Senator Moore: So 3,500 people will be trained. Will they all receive the necessary equipment that you are discussing; the pepper spray and the batons? Will all 3,500 receive a similar level training?

Ms Dwyer: We would like to see all 2,500 members have full training on the powers. If they work in an area that requires batons and pepper spray, they should have that, yes.

Senator Moore: From our discussion yesterday, I thought there were some Customs officers who would be in key ports of entry or in ports where past experience has shown that people are breaking our laws, and that some of those staff would require this training and equipment, including a weapon. I did not think it was "all."

The Chairman: I believe we were told yesterday that of 3,500 Customs inspectors — two-thirds of them, about 2,500 — would be designated. These would be the ones on the front line, rather than the ones who serve at inland areas.

des douanes. Si je comprends bien, la mise en oeuvre est prévue pour 1999; par conséquent, si nous commençons à nous entendre avec le ministère dès aujourd'hui, il est probable que tout le monde peut recevoir la formation nécessaire.

Le sénateur Pépin: Ce serait possible de le faire en l'espace de six mois. Nous allons nous pencher sur la question.

Le sénateur Moore: J'aimerais reprendre les questions du sénateur Pépin au sujet des chiffres. Nous avons reçu un document d'information de Revenu Canada dans lequel il est indiqué que ce nouveau pouvoir d'intervention immédiate serait limité aux agents qui ont affaire avec ceux qui cherchent à entrer au Canada; il s'agit de 2 000 à 2 500 membres de l'effectif total de 3 200. Aucun étudiant qui travaille comme agent des douanes ne sera touché.

Quel est le bon chiffre: 2 000 ou 2 500? Vous avez uniquement fait mention de 2 500 inspecteurs.

Mme Dwyer: Je vous ai donné le nombre approximatif de notre effectif, soit 2 500 inspecteurs des douanes. Je ne peux pas expliquer ce dont parle le ministère ici, car nous avons des inspecteurs des douanes qui se trouvent dans des unités postales et qui n'ont pas de contact avec le grand public. Leurs cycles de travail sont différents et sans aller dans trop de détails, je dirais qu'ils travaillent par roulement et qu'ils peuvent travailler à un point d'entrée à un moment donné au cours de l'année.

Le sénateur Moore: Disons qu'il s'agit de 2 500 inspecteurs. Combien parmi eux devraient devenir agents désignés en vertu de cette loi?

Mme Dwyer: Selon nous, tous les inspecteurs des douanes nommés pour une période indéterminée devraient être désignés — les 2 500.

Le sénateur Moore: Vous avez dit qu'il y en a également 1 000 au niveau de surintendant.

Mme Dwyer: Autant que je sache, le ministère assurera leur formation également.

Le sénateur Moore: Par conséquent, 3 500 personnes vont être formées. Vont-elles toutes recevoir l'équipement nécessaire dont vous parlez, soit le gaz poivré en aérosol et les matraques? Est-ce que les 3 500 vont recevoir le même genre de formation?

Mme Dwyer: Nous aimerions que les 2 500 membres reçoivent la formation complète et qu'ils puissent utiliser des matraques et du gaz poivré en aérosol dans les secteurs où cela s'avère nécessaire, effectivement.

Le sénateur Moore: D'après notre discussion d'hier, je croyais que seulement certains agents des douanes travaillant dans des ports d'entrée clé ou dans des ports où l'on sait que nos lois sont violées auraient besoin de cette formation et de cet équipement, y compris une arme. Je ne croyais pas que cela s'appliquait à «tous».

La présidente: Je pense que l'on nous a dit hier que sur les 3 500 inspecteurs des douanes — deux tiers d'entre eux, soit près de 2 500 — seraient désignés. Il s'agirait de ceux qui sont sur la ligne de front, plutôt que ceux qui sont à l'intérieur.

Senator Moore: You are using this word "indeterminate". Do you mean every employee; part time, full time, and permanent part time?

Mr. Mercer: The word "indeterminate" means employment with Revenue Canada. "Determinate" is a government term for contract workers; those whose employment periods expire and must be renewed. We are not talking about those. We are talking about permanent employees of Revenue Canada. We have indeterminate seasonal employees, such as in your region, in Yarmouth, Nova Scotia. They come onstream on April 15 and complete their tasks on October 15, but they are indeterminate employees. They have their jobs for the rest of their lives as long as they want to work for Revenue Canada and they meet all the qualifications.

Senator Moore: You mentioned the example of the airport in Halifax where armed RCMP officers are working. Are you suggesting that it is necessary to have Customs officers at the airport to be similarly trained and armed?

Mr. Mercer: We acknowledge that there are areas where officers may not require the full range of equipment. We recognize that there are areas where they require more equipment. We want a study to identify and designate those areas. I use the example of an airport because any person who gets on an airplane almost anywhere in the world goes through quite a bit of security clearance before they board — metal testing and everything else. Their luggage is scanned.

The airport is an example where full equipment may not be required. However, if you are at a border port with a major U.S. city with a high crime rate, full equipment may be required. Designation is a scary point because it does not allow opportunities for Customs enforcement officers to do their jobs if only certain officers can do this and only certain officers can do that.

All officers work under the same rules and the same legislation. They must have the same training to do their job properly.

Senator Moore: There has been no study in this area since 1980?

The Chairman: That is what we are told.

Senator Moore: It almost seems like the cart is before the horse here. Should that not have been done so that we have more up-to-date information on which to consider the requests of both management and the union?

The Chairman: That is a reasonable premise.

Senator Gigantès: Sometimes management does not believe in arming Customs officers.

Ms Dwyer: Again, all we are asking for is a study to look at the feasibility of arming Customs inspectors. We are looking at data collected in the early 1980s. We are now going into the year

Le sénateur Moore: Vous utilisez l'expression «nommé pour une période indéterminée». Voulez-vous parler de chaque employé: à temps partiel, à plein temps, et permanent à temps partiel?

M. Mercer: L'expression «nommé pour une période indéterminée» désigne l'employé de Revenu Canada. L'expression «nommé pour une période déterminée» s'applique à l'employé à contrat, c'est-à-dire à celui dont la période d'emploi expire et doit être renouvelée. Nous ne parlons pas de ces employés. Nous parlons des employés permanents de Revenu Canada. Nous avons des employés saisonniers nommés pour une période indéterminée comme dans votre région de Yarmouth, en Nouvelle-Écosse. Ils arrivent le 15 avril et repartent le 15 octobre, mais il s'agit d'employés nommés pour une période indéterminée, puisqu'ils ont ce travail pour le reste de leur vie, dans la mesure où ils veulent travailler pour Revenu Canada et où ils possèdent toutes les qualités requises.

Le sénateur Moore: Vous avez cité l'exemple de l'aéroport de Halifax où les agents de la GRC sont armés. Êtes-vous en train de dire qu'il faut que les agents des douanes de l'aéroport soient formés et armés de la même façon?

M. Mercer: Bien sûr, dans certains secteurs, il ne sera peut-être pas nécessaire que les agents aient tout l'équipement, mais dans d'autres, ils auront peut-être besoin de plus d'équipement. Nous demandons que l'on mène une étude pour déterminer et désigner ces secteurs. Je donne l'exemple d'un aéroport, car tout voyageur qui prend un avion presque n'importe où au monde passe par tout un processus de sécurité avant de monter à bord — tests des métaux, et cetera, sans compter que ses bagages sont passés au scanner.

L'aéroport est un exemple où il ne sera peut-être pas nécessaire d'avoir tout l'équipement; toutefois, si vous vous trouvez à un port frontalier à proximité d'une grande ville américaine dont le taux de criminalité est élevé, il peut s'avérer indispensable d'avoir tout l'équipement prévu. La désignation est quelque chose qui fait peur; en effet, les agents des douanes ne peuvent pas faire leur travail si seulement certains d'entre eux — et pas tous — sont désignés.

Tous les agents doivent respecter les mêmes règles et la même loi; ils doivent donc avoir la même formation pour faire leur travail correctement.

Le sénateur Moore: Aucune étude n'a été faite à ce sujet depuis 1980?

La présidente: C'est ce que l'on nous dit.

Le sénateur Moore: Il semble que l'on mette la charrue avant les boeufs. Ne devrions-nous pas avoir des renseignements plus à jour afin de pouvoir envisager les demandes de la gestion et de l'union?

La présidente: Cela me semble raisonnable.

Le sénateur Gigantès: Parfois, la gestion ne pense pas qu'il soit nécessaire d'armer les agents des douanes.

Mme Dwyer: Je le répète, nous demandons tout simplement une étude afin de voir s'il est possible d'armer les inspecteurs des douanes. Nous avons des données qui datent du début des

2000. Data collected 20 years ago is sometimes not valid. We are recommending that this committee ask the government to form a working group to study the feasibility of arming Customs inspectors.

Senator Moore: How big was the work force 20 years ago?

Mr. Mercer: It was far smaller than it is today.

Senator Moore: How many inspectors were there then?

Ms Dwyer: I do not have that data at my fingertips. I could get it for you.

Senator Moore: Is there any training taking place now?

Ms Dwyer: Every indeterminate Customs inspector must be trained for a 14-week period before they can become an indeterminate Customs inspector.

Senator Moore: I meant is any training taking place as envisaged under the authority of this bill? Is any groundwork, any preliminary training, taking place whatsoever of the 2,500 people?

The Chairman: Is there health and safety type training?

Ms Dwyer: Plans are being developed by the department, in consultation with the union, to provide two weeks of training to all Customs inspectors in the field. That is in process and is not fully developed at this time.

Senator Moore: The answer is no, there is no training taking place now. You are just putting the program together?

Ms Dwyer: At this time the training for this program is being developed, yes. You are correct.

Senator Moore: It is not taking place now.

Ms Dwyer: That is correct.

Senator Berntson: I am curious about how many, if any, Customs officers have been wounded or killed in the line of duty in the last decade.

Mr. Mercer: We have lost three Customs inspectors in the line of duty; two of them in a flooding accident in the province of New Brunswick and one in a car accident in northern British Columbia.

I cannot say how many have been injured on the job at a border point. I do not have that statistic in front of me, but we can do some research and provide that to the committee.

Senator Berntson: That may be useful to the committee in reviewing the necessity of firearms for Customs officers.

How does the abolition of the harbour or the port police impact on Customs officers?

Mr. Mercer: That is a political question, senator, and I will answer that outside the room.

années 80, or nous arrivons à l'an 2000. Les données d'il y a 20 ans ne sont parfois pas valides et c'est pour cela que nous recommandons au comité de demander au gouvernement de créer un groupe de travail afin d'examiner s'il est possible d'armer les inspecteurs des douanes.

Le sénateur Moore: Quel était l'effectif des douanes il y a 20 ans?

M. Mercer: Beaucoup moins important qu'aujourd'hui.

Le sénateur Moore: Combien y avait-il d'inspecteurs à l'époque?

Mme Dwyer: Je n'ai pas ces données ici, mais je pourrais vous les communiquer.

Le sénateur Moore: Propose-t-on une formation à l'heure actuelle?

Mme Dwyer: Chaque inspecteur des douanes nommé pour une période indéterminée doit suivre une formation de 14 semaines avant de pouvoir occuper son poste.

Le sénateur Moore: Je voulais savoir si une formation est proposée dans le contexte de ce projet de loi. Une formation préliminaire, préparatoire, est-elle offerte aux 2 500 employés en question?

La présidente: Y a-t-il une formation en matière de santé et sécurité?

Mme Dwyer: En consultation avec l'union, le ministère se prépare à offrir deux semaines de formation à tous les inspecteurs des douanes sur le terrain. Le processus est lancé, mais n'est pas encore mis au point pour l'instant.

Le sénateur Moore: La réponse est donc non, aucune formation n'est offerte en ce moment. Vous êtes tout simplement en train de monter le programme?

Mme Dwyer: Oui, effectivement.

Le sénateur Moore: Il n'est pas offert actuellement.

Mme Dwyer: C'est exact.

Le sénateur Berntson: J'aimerais savoir combien d'agents des douanes ont été blessés ou tués dans l'exercice de leurs fonctions au cours de la dernière décennie.

M. Mercer: Trois inspecteurs des douanes ont perdu la vie dans l'exercice de leurs fonctions; deux par suite d'inondations dans la province du Nouveau-Brunswick et le troisième dans un accident de voiture dans le nord de la Colombie-Britannique.

Je ne peux pas dire combien ont été blessés à un poste de douane. Je n'ai pas ces statistiques ici, mais nous pouvons faire des recherches et transmettre ces renseignements au comité.

Le sénateur Berntson: Ce serait utile, puisque le comité se demande s'il est nécessaire de donner des armes à feu aux agents des douanes.

Quelles sont les répercussions de l'abolition de la police du port sur les agents des douanes?

M. Mercer: C'est une question politique, sénateur, et j'y répondrai à l'extérieur de cette salle.

Senator Berntson: I take that to be a negative. Thank you.

Senator Watt: You mentioned that this bill provides for only two weeks of training. You are also worried that this bill will become law before the training has begun. I understand, to a certain extent, your concern about the requirement for training and the requirement for Customs officers to have the necessary equipment to protect themselves and the public.

My son was trained to be a police officer in the Arctic and had an experience similar to what you are describing. He was given the power of arrest and the requirement to do all the necessary work, but he was not equipped. People do not last very long in a situation like that. Safety eventually takes priority, and that is very important.

I see our system moving toward furnishing the necessary equipment for safety purposes, because many criminals cross our border. You have said that this must be feasible before it is enacted. With regard to costs, do you see a trend toward combining Customs officers and police officers?

Ms Dwyer: At this point in time, the role of a Customs inspector is different than that of a police officer, therefore I do not see that happening. Bill C-18 enables the Customs inspector to close the gap for a minimal period of time when a police officer is not present at the point of entry.

Senator Watt: I am aware of that, but they will not receive sufficient training to act as a police officer. Only two weeks of training is provided for. Much more than that is needed. In order to act as a police officer, you must be properly trained. If we are going to do a feasibility study, I think we should go a step further than this bill provides for.

Ms Dwyer: Your point is well taken. We are asking that a study be carried out in the area of arming Customs inspectors. In that study, you would be looking at costing and all the duties of the Customs inspectors. The last such study was carried out in 1980 and there is probably a need to carry out a new study today, given the new roles given to Customs inspectors over the last 20 years.

Senator Watt: What we heard yesterday was not quite correct in the sense that Customs officers will not be able to exercise the power given to them under this bill until a waiting period has expired. On one hand, Customs officers will be required to act as police officers. Yet, on the other hand, they will have to wait for the police to take over the situation. I think it is your right to be fully equipped and trained, but I think you must be trained as a full-fledged policeman. I do not think we should take chances arming people who are not fully trained.

Le sénateur Berntson: Si je comprends bien, votre réponse est négative. Merci.

Le sénateur Watt: Vous avez dit que ce projet de loi ne prévoit que deux semaines de formation et vous vous inquiétez également du fait qu'il ne sera adopté avant le début de la formation. Je comprends dans une certaine mesure votre inquiétude au sujet de la formation et de la nécessité pour les agents des douanes d'avoir l'équipement nécessaire pour se protéger et protéger le public.

Mon fils a suivi une formation d'agent de police dans l'Arctique et a vécu une expérience semblable à celle que vous décrivez. Il pouvait procéder à des arrestations et devait faire tout le travail nécessaire, mais il n'était pas équipé pour ce faire. Personne ne dure très longtemps dans une situation comme celle-là. La sécurité finit toujours par prendre la priorité, ce qui est très important.

D'après moi, nous allons finir par fournir l'équipement nécessaire pour des raisons de sécurité, puisque beaucoup de criminels traversent notre frontière. Vous avez dit que cela doit se faire avant la promulgation de cette loi. En ce qui concerne les coûts, pensez-vous que l'on cherche à fusionner les agents des douanes et les agents de police?

Mme Dwyer: Le rôle d'un inspecteur des douanes est pour l'instant différent de celui d'un agent de police, par conséquent, je ne vois pas comment cela pourrait arriver. Le projet de loi C-18 permet à l'inspecteur des douanes de faire le nécessaire pendant une période de temps minime en attendant l'arrivée d'un agent de police au point d'entrée.

Le sénateur Watt: Je le comprends bien, mais les inspecteurs ne recevront pas la formation nécessaire leur permettant d'agir en tant qu'agents de police. Deux semaines de formation seulement sont prévues, alors qu'il en faudrait beaucoup plus; en effet, tout agent de police devrait recevoir la formation nécessaire. Si nous faisons une étude de faisabilité, je crois que nous devrions aller un peu plus loin que ce qui est prévu par ce projet de loi.

Mme Dwyer: Il y a du vrai dans ce que vous dites. Nous demandons qu'une étude soit faite pour savoir s'il faut armer les inspecteurs des douanes. Dans le cadre de cette étude, il faudra se pencher sur les coûts et sur toutes les fonctions des inspecteurs des douanes. C'est en 1980 qu'une étude de ce genre a été faite la dernière fois et il est fort probable qu'une nouvelle étude s'impose aujourd'hui, compte tenu des nouveaux rôles confiés aux inspecteurs des douanes depuis 20 ans.

Le sénateur Watt: Ce qui nous a été dit hier n'est pas tout à fait exact dans le sens où les agents des douanes ne pourront pas exercer le pouvoir prévu par ce projet de loi avant expiration d'une période d'attente. D'une part, les agents des douanes devront agir en tant qu'agents de police; d'autre part, ils devront attendre que la police prenne la situation en main. À mon avis, vous avez le droit d'avoir tout l'équipement et toute la formation nécessaires, mais je crois que vous devriez suivre une formation de policier. Je ne pense pas que nous devrions prendre le risque d'armer des gens qui ne sont pas complètement formés.

Madam Chairman, I think there is a need to look seriously at an extension of the training. I, for one, do not think I could trust people who have only received two weeks of training.

The Chairman: I believe that the intent of the bill is that the Customs officers not be set up as another police force, that they not be armed. The people before us are asking that a new study be done on the feasibility of training as well as equipment. However, the point of this bill is not to arm Customs officers.

Senator Watt: I am worried that if we pass this bill we may later find ourselves out on a limb. We must be able to trust people who are armed. This bill will not give them arms, but that is what these people are asking for. I think that we must go a step further to ensure that they receive the same amount of training as is given to police officers. This is a very serious matter.

The Chairman: It is within the power of this committee to recommend training and feasibility studies. However, arming our Customs officers is not within the scope of this bill. That is a further matter.

Senator Lewis: When I first saw this bill, I looked through it very quickly and thought that its purpose was to give powers to designated officers so that they could act as peace officers. However, I notice that on page 16 of your brief you say:

The fact remains, Customs Inspectors will have the dubious responsibility of placing potentially violent offenders into custody.

In the bill, it says that the designated officers will have the powers and obligations of a peace officer. In other words, not only will they have the power, they will also have the obligation to act as peace officers. This is in line with what you have been saying. You believe that perhaps they should be armed and that there certainly should be more training. Is that fair?

Ms Dwyer: We are looking for a study on the feasibility of arming Customs inspectors, but we think that tools such as batons and pepper sprays could be given to Customs inspectors. People must be trained to carry out the duties of any career. We stress that people must be trained and they must be trained today. We cannot wait until a year from now to give the training. The training should be ongoing now.

The department has a document on an officer powers implementation strategy. Perhaps the committee would like to ask Revenue Canada for that document.

Senator Lewis: You spoke about the study. I gather from what you have said that the union has made representations, through your minister or department, I suppose, for that study. However, such a study would be in the future — the indeterminate future. Do you support the bill in its current form?

Ms Dwyer: CEUDA does support the bill because we believe there is a need for Customs inspectors to detain and arrest people who are driving drunk. We believe that Customs inspectors should have the power to detain and arrest people at the point of entry in

Madame la présidente, il me semble qu'il faut envisager de prolonger la période de formation. Pour ma part, je ne pense pas pouvoir faire confiance à des gens qui n'ont reçu que deux semaines de formation.

La présidente: Autant que je sache, ce projet de loi ne cherche pas à transformer les agents des douanes en agents de police et ne vise pas à les armer. Les témoins que nous avons devant nous demandent que l'on fasse une nouvelle étude sur la formation ainsi que sur l'équipement. Il reste que ce projet de loi ne vise pas à armer les agents des douanes.

Le sénateur Watt: Je crains que si nous adoptons ce projet de loi, nous nous retrouvions plus tard le dos au mur. Nous devons pouvoir faire confiance aux gens qui sont armés. Ce projet de loi ne leur donnera pas d'armes, or, c'est ce qu'ils demandent. Je crois qu'il faut aller un peu plus loin et faire en sorte qu'ils reçoivent la même formation que celle offerte aux agents de police. La question est très grave.

La présidente: Le comité est habilité à recommander de la formation et des études de faisabilité, mais l'armement des agents des douanes ne relève pas de son mandat actuel. C'est une question distincte.

Le sénateur Lewis: Quand j'ai examiné le projet de loi pour la première fois, je l'ai lu très rapidement et j'ai eu l'impression qu'il visait à habiliter les agents désignés à agir comme agents de la paix. Cependant, je remarque, à la page 16 de votre mémoire, que vous dites:

Le fait est que les inspecteurs des douanes auront la responsabilité douteuse de placer en détention d'éventuels délinquants violents.

Selon le projet de loi à l'étude, l'agent désigné aura les pouvoirs et les obligations d'un agent de la paix. En d'autres mots, il pourra non seulement agir comme un agent de la paix, mais il en aura aussi l'obligation. Voilà qui cadre avec ce que vous dites. Vous estimez qu'il devrait peut-être être armé et qu'il faudrait certes lui donner plus de formation. C'est bien cela?

Mme Dwyer: Nous demandons que l'on étudie la possibilité d'armer les inspecteurs des douanes, mais nous estimons qu'entre temps, on pourrait leur donner certains outils comme des matraques et des gaz poivrés. Il faut être formé pour bien exécuter ses tâches, quelles qu'elles soient. Nous insistons sur le fait qu'il faut former les gens et qu'il faut les former dès maintenant, pas dans un an. Il faudrait que la formation se donne tout de suite.

Le ministère a un document qui décrit une stratégie de mise en oeuvre des pouvoirs d'agent. Le comité pourrait peut-être l'obtenir de Revenu Canada.

Le sénateur Lewis: Vous avez parlé de l'étude. D'après ce que vous avez dit, j'en déduis que le syndicat a réclamé du ministre ou du ministère une étude. Toutefois, pareille étude se ferait plus tard, à une date indéterminée. Appuyez-vous le projet de loi dans sa forme actuelle?

Mme Dwyer: Le CEUDA appuie effectivement le projet de loi parce que les inspecteurs des douanes sont parfois obligés de détenir et d'arrêter des conducteurs aux facultés affaiblies. Selon nous, il faudrait aussi leur donner le pouvoir de détenir et d'arrêter

abduction cases. At this time, there is no one to do that; there is no link.

Mr. Easton can explain what Customs officers can currently do under the Customs Act with regard drunk drivers.

Mr. Easton: At the present time, under the Customs Act, we cannot detain under the Charter of Rights. Basically, it is a person's right to proceed if there is no reason for us to detain them under, for example, a seizure.

It is sometimes possible to delay them by the processes which we follow. If we suspect that a person is impaired, we phone the appropriate police force and maintain surveillance on the person in the building. At no time is that person held. That person is free to leave. If they decide they do not want to hang around, they can go.

We maintain surveillance because when you go to court with an impaired driver you must have continuity. All we do is provide continuity from the time the person leaves the vehicle until the time the police arrive.

If they leave the building, we will tell them that we will phone the appropriate police force. That force will attend as quickly as possible or try to intercept the person on the highway if they leave the property.

In Manitoba, an officer confronted some motor cyclists. He followed the procedure I just described and the cyclists decided they would not stay. A mile up the road, one of them fell off his bike and was killed.

I was a police officer for 13 years. I was trained by both the RCMP and the City of Winnipeg. I know the difference between what we do in Customs and what a police officer does. It is hard to walk the line. Most police agencies think we are already police officers. When they arrive, they expect us to have the suspect arrested, charged, cautioned, et cetera. When they find out that the person remained on the premises of their own volition, or because of the threat that we would phone the police, they will not charge them if continuity has not been maintained. They will do nothing other than perhaps drive them home or give them a roadside A.L.E.R.T. test and suspend their licence for a day. As well, there is no guarantee that such a person will remain at home, having been driven there. These people are regulars.

One of the senators mentioned that certain ports have a larger number of officers. We have learned that offenders are not stupid. If they find out that a particular port has officers trained to deal with them, they will go to another, or they will cross at an unmanned port. It does not take them very long to learn that.

des personnes aux postes frontières en cas de rapt. Actuellement, nul n'en a le pouvoir; il n'y a pas de rapport entre les deux situations.

M. Easton peut vous expliquer ce que la Loi sur les douanes autorise actuellement l'agent des douanes à faire concernant les conducteurs aux facultés affaiblies.

M. Easton: Actuellement, selon la Loi sur les douanes, la Charte des droits et libertés nous interdit de détenir quelqu'un. Essentiellement, cette personne a le droit d'agir comme bon lui semble si nous n'avons pas de raison de la détenir en vertu, par exemple, d'un ordre de saisie.

Il est parfois possible de retarder son départ en la soumettant à toutes nos formalités. Si nous soupçonnons la personne d'avoir des facultés affaiblies, nous communiquons avec le service policier compétent et surveillons la personne dans l'immeuble en attendant l'arrivée de la police. Cette personne n'est jamais placée en détention. Elle est libre de partir. Si elle décide qu'elle ne veut pas attendre, elle peut partir.

Nous effectuons de la surveillance parce que, lorsqu'une cause de conduite avec facultés affaiblies est entendue par le juge, il faut qu'il y ait eu protection et contrôle des éléments de la preuve. Tout ce que nous assurons, c'est la continuité à partir du moment où la personne quitte son véhicule jusqu'à l'arrivée de la police.

Si la personne quitte l'immeuble, nous l'avisons que nous allons appeler le service policier compétent. Les policiers arriveront le plus vite possible ou essaieront d'intercepter la personne sur l'autoroute, quand elle aura quitté le poste.

Au Manitoba, un agent a confronté des motocyclistes. Il a suivi la procédure que je viens de vous décrire, mais les motocyclistes ont décidé de partir. Un mille plus loin, l'un d'entre eux a fait une chute de sa motocyclette et s'est tué.

J'ai été policier pendant 13 ans. J'ai suivi des cours de formation donnés tant par la GRC que par la Ville de Winnipeg. Je connais la différence entre les fonctions de l'agent des douanes et celles du policier. Il est difficile de ne pas outrepasser son mandat. La plupart des services policiers croient que nous sommes des policiers. Quand ils arrivent sur place, ils s'étonnent d'apprendre que nous n'avons pas arrêté le suspect, que nous ne l'avons pas accusé, que nous ne l'avons pas avisé de ses droits, et ainsi de suite. Quand ils apprennent que la personne est demeurée sur les lieux de son propre gré ou parce qu'on l'a menacée d'appeler la police, ils ne portent pas d'accusation s'il n'y a pas eu continuité de la surveillance. Ils ne feront rien sauf, peut-être, reconduire la personne chez elle ou lui faire passer un test A.L.E.R.T. et suspendre son permis de conduire pour une journée. De plus, rien ne garantit que cette personne demeurera à la maison, une fois qu'on l'y aura reconduite. Ces personnes sont des clients assidus.

Un des sénateurs a mentionné que certains ports sont dotés d'un plus grand nombre d'agents. L'expérience nous a appris que les délinquants ne sont pas stupides. S'ils apprennent que les agents d'un port particulier ont été formés pour traiter de cas comme les leurs, ils iront à un autre port ou ils franchiront la frontière à un port où il n'y a pas d'agent. Ils apprennent cela assez vite.

[Translation]

Senator Joyal: My primary concern is the training of the officers. Judging from what I know of police officer training, candidates undergo a very rigorous assessment process. They must have certain physical characteristics and undergo psychological testing. Finally, a full series of evaluations is done before a candidate is selected to train as a police officer.

This is a different situation in that a number of customs officers will be chosen to undergo police officer training.

In some respects, they are going to be playing catch-up. We are going to give these customs officers some police training. They are going to be assessed. Some people make excellent customs officers, but not necessarily good police officers, based on the academy's evaluation criteria. That is my first question.

My second question relates to Senator Watts' comments. Based on my general knowledge of the public service, duties are evaluated and classified at a certain level, with a corresponding salary range attached. In this particular instance, customs officers will be taking on new responsibilities as peace officers.

Logically, if officers are asked to assume new responsibilities, this should normally be reflected in their salary scale or in the compensation they receive. After all, they are being asked to perform additional professional duties.

As our witness indicated earlier, if they are now acting as peace officers, and if someone shows up at the border under the influence of alcohol or drugs, to use the same example that was used earlier, then as a peace officer, that person will have very specific responsibilities. Customs officers will be performing additional professional duties and this should be reflected in their pay. I presume that that would be the case.

I would like our witnesses to tell me if my assumption is correct or if I am mistaken about this. What impact will this have on pay scales? Further to the questions we raised yesterday about your American colleagues, do you have any idea of the kind of police officer training these customs officers initially receive? Are all customs officers hired in the United States also viewed as peace officers, or, as I understand it, do some of them only serve as customs officers, while others perform a dual function? How will candidates be selected from now on? I note that many new customs officers are being hired.

At the border crossing that I use, I am always seeing new recruits. Clearly, the legislation will affect hiring practices. What impact will this have on the recruitment and training of new candidates, as compared to your US counterparts?

[Français]

Le sénateur Joyal: Ce qui me préoccupe d'abord est au niveau de la formation des officiers. Ce que je sais généralement de la formation des policiers, c'est qu'avant de former un policier, il y a un processus d'évaluation qui est extrêmement rigoureux. Les jeunes candidats doivent avoir certaines caractéristiques physiques et ils doivent passer un test psychologique. Enfin, il y a une série d'évaluations qui sont faites avant de choisir un candidat à la formation de policier, d'agent de la paix.

On se trouve dans une situation différente où on va choisir parmi les agents des douanes un certain nombre de personnes auxquelles on dira que dorénavant, ils entreprendront une formation d'agent de la paix.

À ce moment-ci, nous allons faire du rattrapage. C'est-à-dire que nous allons donner à des agents des douanes, la fonction de policier et pour ce faire, nous allons leur donner une formation. On devra les évaluer. Il y a des agents des douanes qui sont d'excellents agents de douanes dans le contexte actuel, mais qui ne seraient pas nécessairement des agents de la paix selon les critères d'évaluation d'une école où on forme des agents de la paix. C'est la première question.

La deuxième question est reliée aux propos du sénateur Watt. Ce que je sais généralement de la fonction publique, c'est que les fonctions sont évaluées et classifiées à un certain niveau et y correspond une échelle de salaire. Ce qu'on fera, on ajoutera aux responsabilités des agents des douanes une responsabilité d'agent de la paix.

Dans ma logique, si on leur donne une fonction additionnelle, cela devrait normalement se répercuter sur l'échelle salariale ou dans la rémunération que les personnes peuvent recevoir. Ils auront un service professionnel additionnel à rendre.

Comme le disait tantôt notre témoin, si maintenant ils ont une responsabilité d'agent de la paix et que des personnes se présentent aux frontières, pour reprendre le même exemple que tantôt, sous l'effet de boisson ou de narcotique, l'agent de la paix a une responsabilité très précise à ce moment. Ils auront des responsabilités professionnelles additionnelles qui devraient se refléter sur l'échelle de salaire. Je ne sais pas mais je présume.

Donc je voudrais dans un deuxième temps savoir de nos témoins si je suis correct de conclure de cette façon ou si je suis dans l'erreur. J'aimerais savoir sur le plan du salaire quel impact cela aura. Suite aux questions que nous avions hier par rapport à vos collègues américains, avez-vous l'occasion de voir comment ce processus de formation d'agent de la paix est initié à l'origine lorsque l'on engage des douaniers? Est-ce que tous les douaniers, lorsque ils sont engagés chez nos voisins américains sont aussi des agents de la paix ou si, comme je crois le comprendre, certains ne sont qu'agents douaniers et d'autres agents douaniers et agents de la paix? Quelle forme de sélection fera-t-on dorénavant des candidats? Je constate qu'il y a beaucoup de nouveaux agents douaniers.

Au poste frontière que j'utilise, j'ai dit au gérant: je vois toujours des jeunes recrues. Forcément cela se répercutera au niveau de l'embauche. Comment cette gestion des nouveaux candidats se fera-t-elle en termes de recrutement et de formation

[English]

Ms Dwyer: You have asked three questions. I will answer the second question on the issue of classification and remuneration.

Certainly a new job description would have to be written for Customs inspectors. There will be a change in their duties. I was here yesterday as an observer when representatives from the department gave their presentation. They said that there would be no change in the classification level. I do not know if there will be a change in classification. We will certainly be looking to ensure that the job description contains the new duties of the Customs inspector. That would have to go before a classification board.

We could not tell you whether there would be a change in salary level for these people, but there must be a change in their job description.

Senator Joyal: Can you not evaluate whether there would be financial implications and what amount of money that would represent?

Ms Dwyer: I would not be able to do that. There is a whole process and many different committees which would deal with that before it is finalized, and that has not happened yet.

The Chairman: That is not our problem, anyway.

Senator Joyal: No, but I would like to know. If we vote to pass this bill, we should know if there are financial implications. Someone will foot the bill at some time. Taxpayers would like to know that, too. As a taxpayer, I should like to know about it.

Mr. Easton: I will respond to your question with regard to U.S. versus Canadian Customs. I do not know too much about their training. I do know that, in the summer, the majority of them are school teachers working summer jobs. Many of them purchase their own weapons. There is a range of weapons that they are allowed to have and they seem to purchase whichever of them they like. That is about all I can tell you with regard to that.

Mr. Mercer: On the first question with regard to designations, those will need to be determined by classification.

We agree that our inspectors must have the proper psychological profile. He or she must be properly trained and be physically fit to do the job. There is no question about that. That is why we want these studies done.

We also wish to ensure that our officers have the proper equipment. You seem to have focused on guns. We are focusing on proper equipment. We are not stating that we want every officer in Canada Customs border services to carry a gun. We have never asked for that. We have asked that proper equipment be given to officers to do the job they are requested to do at any given time.

par rapport à vos collègues américains avec lesquels vous êtes dans le même périmètre?

[Traduction]

Mme Dwyer: Vous avez posé trois questions. Je répondrai à la deuxième qui concerne la classification et la rémunération.

Il ne fait aucun doute qu'il faudrait rédiger une nouvelle description des tâches des inspecteurs des douanes. Leurs fonctions changeront. J'étais ici hier en tant qu'observatrice quand les porte-parole du ministère ont fait leur exposé. Ils ont affirmé que le niveau de classification ne changerait pas. J'ignore si c'est le cas. Nous ferons en sorte que la description inclut les nouvelles fonctions de l'inspecteur des douanes. Il faudra en saisir un comité de classification.

Nous ignorons si la rémunération de ces agents sera ajustée, mais il est certain que leur description d'emploi sera révisée.

Le sénateur Joyal: Ne pourriez-vous pas évaluer les répercussions budgétaires de ce changement, le montant qu'il représente?

Mme Dwyer: Je serais incapable de le faire. Il faut s'en remettre à tout un processus, et de nombreux comités se pencheraient sur la question avant que ne soit prise une décision. Cela ne s'est pas produit encore.

La présidente: Ce n'est pas notre problème, de toute façon.

Le sénateur Joyal: J'en conviens, mais j'aimerais tout de même savoir. Si le projet de loi à l'étude est adopté, il faudrait savoir quelles en sont les répercussions financières. Il faudra bien que quelqu'un paie la facture. Les contribuables aussi aimeraient savoir. En tant que contribuable, j'aimerais en être informé.

M. Easton: Je vais répondre à votre question concernant la situation aux États-Unis par rapport à la nôtre. Je ne sais pas tout de la formation qui est donnée aux agents américains. Par contre, je sais que, l'été, la majorité d'entre eux sont des enseignants qui font ce travail en attendant la rentrée scolaire. Bon nombre d'entre eux achètent leurs propres armes. Ils sont autorisés à avoir toute une panoplie et ils semblent acheter celles qui leur plaisent. C'est à peu près tout ce que je peux vous dire à cet égard.

M. Mercer: Quant à votre première question concernant les désignations, il faudra voir qui sera désigné selon la classification.

Nous sommes d'accord avec vous qu'il faut que nos inspecteurs aient le bon profil psychologique. Ils devront recevoir la bonne formation et satisfaire aux exigences physiques de l'emploi. Cela ne fait aucun doute. C'est pourquoi nous réclamons l'exécution de ces études.

Nous souhaitons aussi faire en sorte que nos agents aient le matériel voulu. Vous semblez ne parler que d'armes à feu. Nous préférons parler de matériel convenable. Nous ne prônons pas que chaque agent travaillant pour Douanes Canada aux postes frontières ait son arme. Ce n'est pas ce que nous avons demandé. Nous avons demandé qu'il ait constamment l'équipement voulu pour faire le travail qu'on lui demande de faire.

We have a wonderful training facility on marine expertise in Halifax and we have proper equipment for officers to use when boarding boats in search of contraband. We provide proper equipment and extensive training to officers from across Canada. These officers do their jobs very well.

U.S. Customs inspectors take our course. We are asking only that we be given the same opportunity. Give us proper equipment and proper training and we will do our job effectively. We ask for nothing more.

We are not asking for the type of huge guns that U.S. Customs officers use in the State of New Hampshire. We are asking for the proper equipment, and that equipment can range from a set of handcuffs to a gun. It is as simple as that.

The Chairman: In reply to a question asked yesterday with regard to the implications of job classifications of employees, Mr. Girard said that that has been thoroughly examined and that there is no implication. He also stated that this is an augmentation, addition to, or enhancement of an existing power. He went on to say that the difference in terms of the federal government's classification point system is minimal and will have no effect on the classification or pay of the officers.

Perhaps you would like to respond to those comments.

Ms Dwyer: A job description would have to be developed to encompass the new duties. That has not yet been done. Before doing a classification, you need the new job description. We do not know whether it would be classified at a higher level. The new job description has not been developed yet.

Senator Gigantès: Has there not been a movement by Treasury Board to loosen classification barriers?

Ms Dwyer: This is a separate issue. However, Treasury Board is in the process of developing a universal classification standard which moves away from the standard to which public employees are now subject. That is not yet complete.

Senator Gigantès: Do you know whether British Customs officers have guns?

Ms Dwyer: I do not know.

Senator Gigantès: Could you find out whether they have guns, pepper spray, Kevlar vests, batons?

Ms Dwyer: We can certainly find out for you.

Senator Lewis: They are probably available.

Senator Gigantès: You talk of indeterminate employees. What about term employees? Are we to understand that a term employee will not be designated for such duties? A term employee, for colleagues who do not know about the public service, is someone who is hired for a specific term, such as one year.

Nous avons un merveilleux établissement de formation pour les inspections en mer à Halifax et nous fournissons aux agents les outils voulus pour détecter les bateaux qui font de la contrebande. Nous fournissons le bon équipement et une formation complète aux agents de tout le Canada. Ces agents font très bien leur travail.

Les inspecteurs des douanes américains suivent notre cours. Nous demandons uniquement que nos agents aient des chances égales. Qu'on leur donne le bon équipement et la bonne formation, et ils feront leur travail avec efficacité. C'est tout ce que nous demandons.

Nous ne réclamons pas le genre de grosse arme à feu qu'utilisent les agents des douanes américains au New Hampshire. Nous réclamons qu'on nous donne le bon équipement qui peut varier, des menottes aux fusils. C'est tout.

La présidente: En réponse à une question posée hier au sujet de l'incidence de ces nouvelles tâches sur la classification des employés, M. Girard a affirmé qu'après une analyse poussée, on avait jugé qu'il n'y avait pas d'incidence. Il a ajouté qu'il s'agissait d'un ajout à un pouvoir existant, d'une simple amélioration. Il a ensuite dit que la différence que cela entraînerait en termes de points de classification au sein de l'appareil fédéral est minimale et qu'elle n'entraînera pas de changements dans la classification ou la rémunération de ces employés.

Avez-vous des commentaires à nous faire à ce sujet?

Mme Dwyer: Il faudrait rédiger une nouvelle description d'emploi qui inclurait ces nouvelles fonctions. Cela n'a pas encore été fait. Avant d'évaluer la classification, il faut rédiger une nouvelle description d'emploi. Nous ignorons si le poste sera classé à un niveau supérieur. La nouvelle description d'emploi n'a pas encore été rédigée.

Le sénateur Gigantès: Le Conseil du Trésor n'a-t-il pas entrepris de décloisonner un peu les tâches propres à chaque niveau de classification?

Mme Dwyer: Il s'agit d'une question distincte. Le Conseil du Trésor est effectivement en train d'élaborer une norme de classification universelle s'éloignant de la norme actuelle. Cependant, la nouvelle norme n'a pas encore été adoptée.

Le sénateur Gigantès: Savez-vous si les agents des douanes britanniques ont des armes?

Mme Dwyer: Je l'ignore.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous vous renseigner, à savoir s'ils ont des armes à feu, des gaz poivrés, des vestes de Kevlar, des matraques?

Mme Dwyer: Nous pouvons certes aller aux renseignements.

Le sénateur Lewis: Ils en ont probablement à leur disposition.

Le sénateur Gigantès: Vous avez parlé d'employés permanents. Qu'en est-il des employés nommés pour une durée déterminée? Faut-il comprendre que ces employés ne seront pas désignés comme agents de la paix? J'ajoute, pour les collègues qui ignorent tout de la fonction publique, que l'employé nommé pour une durée déterminée est embauché pour une période fixe, par exemple d'un an.

Ms Dwyer: At this point in time, term employees would not be designated. They are not permanent employees of Revenue Canada.

Senator Gigantès: Thank you.

Madam Chairman, perhaps we should ask the RCMP, who have knowledge of what happens at the borders as between them and Customs officers, what they think about this.

The Chairman: I believe that on the suggested list of witnesses upon which the steering committee agreed the other day is a group of border police who are accustomed to dealing with border incidents. We can ask them those questions.

Ms Dwyer: On the subject of term employees, it is always the union's position that all term employees should be indeterminate employees.

Senator Moore: I want to follow up on the questions of Senator Watt with respect to the training and the training period. Perhaps, Mr. Easton, you are the fellow to answer this question.

Ms Dwyer mentioned a 14-week training period. Is that training period, or any portion of it, police-like such that it would be a good foundation for the training that might be required if this bill is implemented and your wishes are granted? You say you have been through the RCMP training and the Winnipeg police force training. How does this stack up? Do the 14 weeks stand you in good stead, or is there more to be done?

Mr. Easton: The training that I received at Rigaud, Quebec teaches how to do the actual Customs functions in the office mode; dealing with importers and exporters and that type of thing. It would not be difficult to incorporate the police functions into that training.

Winnipeg city police training is not much longer than that. It includes a class of ground combat a couple times a week, firearms training a couple times a week, and vehicle driving. You could incorporate that at Rigaud with no problem.

The RCMP training is more extensive. It lasts for six months and you make or break there. Winnipeg is the same way, but the training there includes a lot of paperwork — as it does at Rigaud — because of the municipal by-laws and other such small technical matters with which a city must deal. The training in Winnipeg was not much more than 14 weeks.

I believe that the facilities at Rigaud could be modified quickly to incorporate such training.

Senator Moore: The current training program could be altered or adapted to include this. Would an extra two weeks be sufficient for someone brand new? Do you believe that an existing employee would require another two weeks of training?

Mme Dwyer: À ce stade-ci, les employés nommés pour une durée déterminée ne seraient pas désignés. Ce ne sont pas des employés permanents de Revenu Canada.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie.

Madame la présidente, il faudrait peut-être demander l'avis de la GRC, qui sait ce qui se passe à la frontière lorsqu'elle travaille en tandem avec les agents des douanes.

La présidente: Je crois qu'un groupe de policiers de frontière qui ont l'habitude de traiter d'incidents frontaliers figurent sur la liste de témoins suggérés dont est convenu le comité directeur, l'autre jour. Nous pourrions leur poser ces questions.

Mme Dwyer: Pour ce qui est des employés nommés pour une durée déterminée, le syndicat a toujours eu pour principe qu'ils devraient tous être des employés permanents.

Le sénateur Moore: J'aimerais poursuivre dans la même veine que le sénateur Roy, c'est-à-dire parler de formation et de période de formation. Monsieur Easton, vous êtes peut-être celui qui pourra me renseigner.

Mme Dwyer a mentionné une période de formation de 14 semaines. Cette période, ou une partie de celle-ci, comprend-elle une formation quasi policière qui pourrait être utile si le projet de loi à l'étude était appliqué et que l'on acquiesçait à vos désirs? Vous dites que vous avez suivi la formation de la GRC et celle de la police de Winnipeg. Se comparent-elles avantageusement à ces cours de formation? Ces 14 semaines suffisent-elles ou faut-il prévoir davantage?

M. Easton: La formation que j'ai reçue à Rigaud, au Québec, nous apprend comment assumer nos véritables fonctions douanières, dans un bureau — comment agir avec les importateurs et les exportateurs, par exemple. Il ne serait pas difficile d'intégrer les fonctions policières à cette formation.

La formation des policiers de Winnipeg n'est pas beaucoup plus longue. Elle inclut un cours de combat au sol et de la formation sur les armes à feu et la conduite des véhicules quelques fois par semaine. On pourrait facilement intégrer ce genre de formation au cours de Rigaud.

La formation suivie par les agents de la GRC est plus poussée. Elle dure six mois. Soit que vous réussissez, soit que vous échouez. C'est la même chose à Winnipeg, mais la formation là-bas — tout comme à Rigaud — inclut beaucoup d'instruction sur la façon de remplir des formulaires en raison des nombreux arrêtés municipaux à faire respecter et d'autres petites questions techniques qui relèvent de la ville. La formation prodiguée à Winnipeg ne durait pas beaucoup plus que 14 semaines.

On pourrait rapidement modifier les installations de Rigaud de manière à pouvoir offrir cette formation.

Le sénateur Moore: Le programme actuel de formation pourrait être modifié ou adapté. Deux semaines de plus seraient-elles suffisantes pour former une nouvelle recrue? Selon vous, l'employé actuel aurait-il besoin de deux autres semaines de formation?

Mr. Easton: All that would have to be added would be the Criminal Code aspects; reasonable and probable ground rather than suspicion, powers of arrest, excessive use of force and that type of thing, and that could be incorporated in the two-week training that they are opting for. Over the 14-week period, you could have two one-hour classes of actual ground combat; things such as police holds, et cetera.

Senator Moore: Who gives the training?

Mr. Easton: The RCMP and the city of Winnipeg had their own trainers.

Senator Moore: Who would train the designated officers?

Mr. Easton: I do not know.

Ms Dwyer: We are still looking into the issue of who would provide the training to the Customs inspectors. It is our position that it would have to be someone certified to give that training.

Senator Moore: Are you talking about people who train police officers? The trainers would have to know what your job entails in order to tailor the training.

Ms Dwyer: The training on personal protection was developed in conjunction with a police officer and Customs officials to ensure that the Customs needs and the enforcement and personal protection needs were brought together. It comprises one week of the two-week training period on the new powers.

Senator Moore: Is it the position of your union that all designated officers should receive the same training?

Ms Dwyer: Yes, that is our position.

Senator Moore: I envisage increased exposure to risk. Has anyone looked into the insurance coverage that would be required and the possible increased cost of that?

Ms Dwyer: That is a question for the department. I am certain that they would have looked into that. From our point of view, we want to ensure that our inspectors are trained in liability aspects as a result of the implementation of this bill.

The Chairman: In your brief you say that what are presently one-person ports should be staffed by at least two persons during all shifts. We were told yesterday that the biggest offenders generally cross the border through the larger ports. I should like an expansion on your concern about the smaller ports.

Mr. Easton: It is possible that many offenders do come through larger ports because of anonymity due to the large volumes of people. The chances of being scrutinized in a big port are considerably less, I would imagine. I work in a medium-sized port. I have never been at a port the size of Windsor, for example. The problem in the smaller ports under the expanded enforcement powers will be health and safety. When making an arrest, the

M. Easton: Il suffirait d'ajouter au cours l'aspect traitant du Code criminel, soit les motifs raisonnables et probables plutôt que les simples soupçons, les pouvoirs d'arrestation, le recours excessif à la force et le reste. On pourrait probablement les ajouter à la formation de deux semaines qu'ils choisissent. Sur une période de 14 semaines, vous pourriez offrir deux cours d'une heure sur le véritable combat au sol, par exemple sur des techniques d'immobilisation et ainsi de suite.

Le sénateur Moore: Qui donne la formation?

M. Easton: La GRC et la Ville de Winnipeg ont leurs propres formateurs.

Le sénateur Moore: Qui donnerait la formation aux agents désignés?

M. Easton: Je ne le sais pas.

Mme Dwyer: Nous essayons encore de voir qui assurerait la formation des inspecteurs des douanes. Nous avons pour position qu'il faudrait que ce soit une personne ayant une compétence reconnue en la matière.

Le sénateur Moore: Parlez-vous de personnes qui forment des policiers? Il faudrait que les formateurs connaissent la nature de votre travail en vue d'y adapter la formation.

Mme Dwyer: La formation concernant la protection corporelle a été élaborée en commun par un policier et des fonctionnaires des Douanes pour faire en sorte de couvrir les besoins et les fonctions d'application de la loi ainsi que les besoins de protection corporelle des Douanes. Durant la période de formation de deux semaines, une semaine est consacrée aux nouveaux pouvoirs.

Le sénateur Moore: Votre syndicat est-il d'avis que tous les agents désignés devraient recevoir la même formation?

Mme Dwyer: C'est effectivement notre position.

Le sénateur Moore: J'entrevois des risques accrus. Quelqu'un a-t-il examiné la protection additionnelle qu'il faudrait offrir sur le plan de l'assurance et l'éventuel accroissement de coûts que cela entraînerait?

Mme Dwyer: C'est aux fonctionnaires du ministère qu'il faut poser la question. Je suis sûre qu'ils y ont pensé. Quant à nous, nous souhaitons faire en sorte que nos inspecteurs sont bien renseignés sur leurs nouvelles responsabilités suite à l'entrée en vigueur du projet de loi à l'étude.

La présidente: Dans votre mémoire, vous affirmez qu'il faudrait prévoir au moins deux personnes par poste de travail dans les ports où il n'y en a actuellement qu'un seul. Des témoins nous ont affirmé hier que les plus grands criminels entrent habituellement au pays par les grands ports. J'aimerais que vous m'en disiez davantage au sujet de vos sources de préoccupation dans les petits ports.

M. Easton: Il est possible que de nombreux délinquants passent effectivement par les grands ports afin de profiter de l'anonymat qu'offrent les plus grands nombres. Les risques d'être repérés dans un grand port sont beaucoup moindres, j'imagine. Pour ma part, je travaille dans un port d'importance moyenne. Je n'ai jamais travaillé dans un port comme celui de Windsor. Dans les petits ports, le principal problème à surveiller en vertu des

danger is increased exponentially by the distance you are from help. Our concern is health and safety to ensure that no one is injured or killed as a result of this.

The Chairman: You claim that the department has not agreed to make bullet-proof vests part of the uniform, nor is it prepared to provide vests to all Customs inspectors. Do you think there is a reason for that? What do you believe is the problem?

Mr. Easton: I believe that the problem is the cost. Vests cost about \$900 each.

A bullet-proof vest is not effective only against a bullet; it is effective against a blow or a knife. When I was a police officer, I was stabbed with a beer bottle and I did not even get cut. The vest broke the beer bottle. To think of it as protection strictly against a firearm is limiting the value of the vest. Crushing injuries can be reduced by vests as well.

Senator Joyal: Do American Customs officers have the benefit of bullet-proof vests?

Mr. Easton: I cannot say whether they are issued by the employer, but some officers wear them.

Senator Joyal: How many designated Customs officers would there be if this legislation passes as it currently stands?

The Chairman: The department has told us that of a total of about 3,500 Customs agents, two-thirds would be designated, or about 2,500. These witnesses agree with that figure.

There being no further questions, I wish to thank the witnesses for their presentation. We will certainly take your submissions into consideration.

The committee adjourned.

pouvoirs accrus sera le côté santé-sécurité. Quand on procède à une arrestation, le danger croît exponentiellement selon la distance à laquelle se trouvent les renforts. Notre préoccupation concerne la santé et la sécurité afin d'éviter que quelqu'un ne soit blessé ou tué.

La présidente: Vous prétendez que le ministère n'a pas accepté d'inclure dans l'uniforme les gilets pare-balles et qu'il n'est pas disposé à en offrir à tous les inspecteurs des douanes. Y voyez-vous une raison? Quel est le problème, selon vous?

M. Easton: D'après moi, le problème, c'est le coût. Ces gilets coûtent environ 900 \$ pièce.

Le gilet pare-balles ne protège pas uniquement des balles; il est aussi efficace contre les coups et les couteaux. Je me souviens avoir été attaqué, quand j'étais policier, avec une bouteille de bière. Le gilet n'a même pas été déchiré. La bouteille s'est brisée. Voir le gilet pare-balles comme une protection contre les armes à feu uniquement en limite la valeur. Ces gilets vous protègent aussi de l'assaillant qui vous roue de coups.

Le sénateur Joyal: Les agents des douanes américains ont-ils des gilets pare-balles?

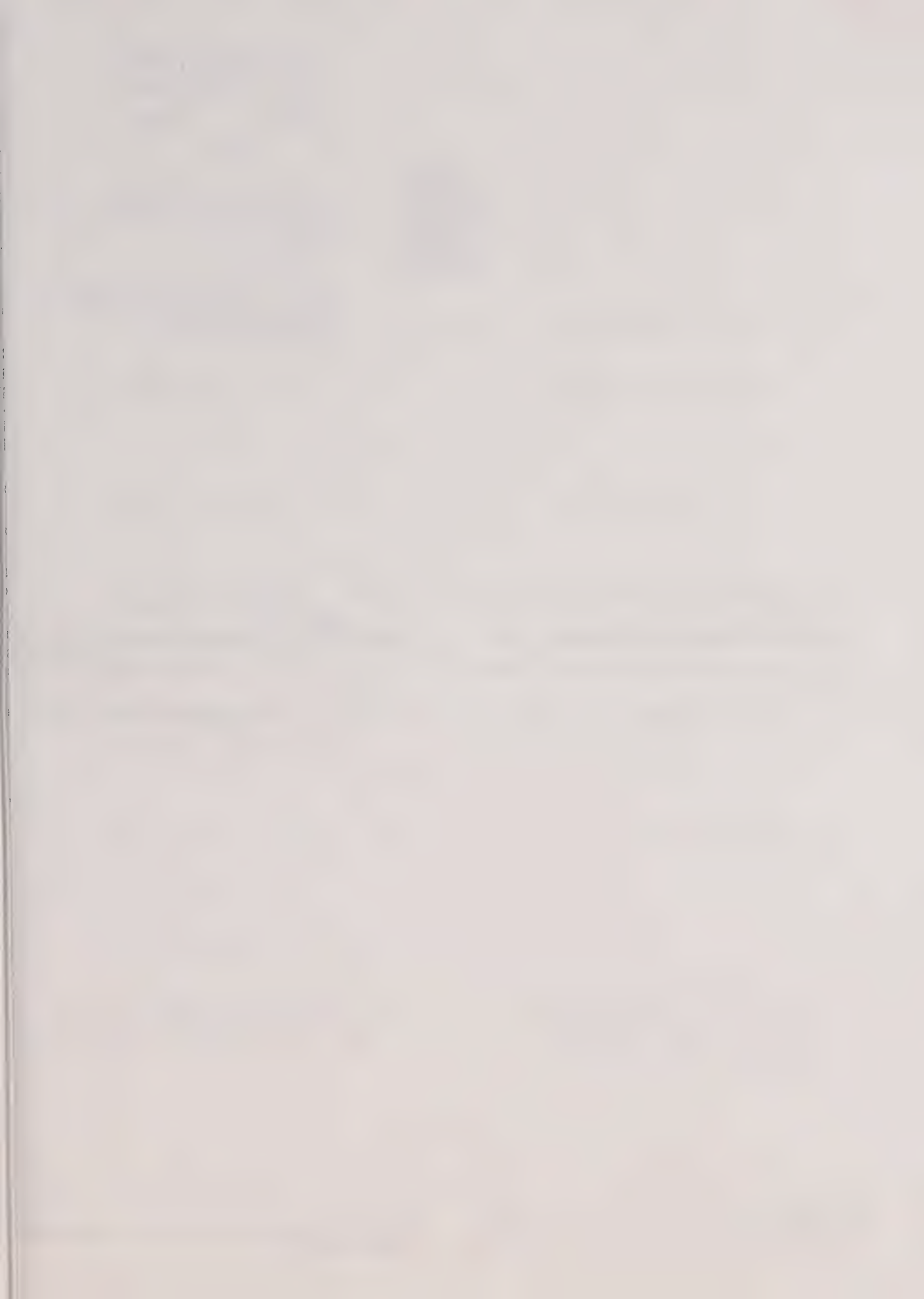
M. Easton: J'ignore si c'est l'employeur qui les fournit, mais certains agents en portent.

Le sénateur Joyal: Combien d'agents des douanes seront désignés si le projet de loi à l'étude est adopté dans sa forme actuelle?

La présidente: Le ministère nous a précisé que les deux tiers environ des quelque 3 500 agents des douanes seraient désignés, c'est-à-dire environ 2 500 d'entre eux. Les témoins sont d'accord avec ces chiffres.

Comme il n'y a plus de questions, je tiens à remercier les témoins de leur exposé. Nous en tiendrons certainement compte.

La séance est levée.





If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Customs Excise Union:

Ms. Karen Dwyer, Acting National President;
Mr. Wayne Mercer, National Vice-President, Atlantic and
Quebec;
Mr. Fred Easton, President, Ottawa District Branch.

De l'Union Douanes Accise:

Mme Karen Dwyer, présidente nationale intérimaire;
M. Wayne Mercer, vice-président national, Atlantique et
Québec;
M. Fred Easton, président, succursale du district d'Ottawa.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, February 25, 1998

Le mercredi 25 février 1998

Issue No. 17

Fascicule n° 17

Sixth Meeting on:
Examination of Bill C-220, An Act to amend
the Criminal Code and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Sixième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant
le Code Criminel et la Loi sur
le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre
liée à la perpétration d'un acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pépin
* Graham, P.C., (or Carstairs)	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	Pearson
* Lynch-Staunton (or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Rossiter substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*February 25, 1998*).

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*February 25, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Moore
Doyle	Nolin
Gigantès	Pépin
* Graham, c.p., (ou Carstairs)	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	Pearson
* Lynch-Staunton (or Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Rossiter est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 25 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Doyle est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 25 février 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, February 25, 1998

(18)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:23 p.m., the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Lewis, Milne, Moore, Pépin and Rossiter (9).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No. 1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESSES:

From the Canadian Bar Association:

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Mr. Marc-André Blanchard, Chair, Freedom of Expression committee;

Ms Heather Perkins-McVey, Treasurer, Criminal Justice Section.

Ms Wendy Lill, M.P., NDP, Critic for Heritage Canada

The Chairman made an opening statement and paid tribute to Senator Doyle.

After debate,

It was agreed that no action needed to be taken in reply to Mr. Wappel's letter to members of the committee concerning Senator Gigantès.

Ms Tamra Thomson made a statement.

Mr. Marc-André Blanchard and Ms Heather Perkins-McVey each made a statement and, together, answered questions.

Ms Wendy Lill made a statement and answered questions.

At 4:53 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 25 février 1998

(18)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 23, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Doyle, Gigantès, Lewis, Milne, Moore, Pépin et Rossiter (9).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (Le texte intégral de l'ordre du renvoi figure dans le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.)

TÉMOINS:

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit;

M. Marc-André Blanchard, président, comité sur la liberté d'expression;

Mme Heather Perkins-McVey, trésorière, section nationale du droit pénal.

Mme Wendy Lill, députée, critique du Nouveau Parti démocratique en matière de patrimoine.

La présidente fait une déclaration et rend hommage au sénateur Doyle.

Après discussion,

Il est convenu qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la lettre concernant le sénateur Gigantès que M. Wappel a fait parvenir aux membres du comité.

Mme Tamra Thomson fait une déclaration.

M. Marc-André Blanchard et Mme Heather Perkins-McVey font à tour de rôle une déclaration et, ensemble, répondent aux questions.

Mme Wendy Lill fait une déclaration et répond aux questions.

À 16 h 53, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, February 25, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 3:23 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, this is the last day that we will have Senator Doyle sitting with us at this table. I would like to say a few things about him for the record.

Senator Doyle: Oh dear.

The Chairman: Senator Doyle served as an air bomber and a flying officer in the RCAF during the Second World War. As almost everyone in Canada knows, he became the editor of *The Globe and Mail* editorial page. He was appointed to the Senate by Prime Minister Brian Mulroney in March 1985, and it took him only two months to get on to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

Senator Doyle, I am told that over the years you have been one of the most faithful attendees in the Senate and at this committee. I understand you have even cancelled doctors' appointments to be here. You have contributed significantly to the deliberations in this committee.

In the first session of the Thirty-third Parliament, Senator Doyle took part in deliberations on Bill C-67, to amend the Parole Act and Penitentiary Act; three bills dealing with the Divorce Act and ancillary provisions; an act respecting Employment Equity; an act to amend the Constitution Act, 1867, and the Electoral Boundary Readjustment Act. In the 2nd session, it was Bill C-15, an act to amend the Criminal Code (sexual offences against children); Bill C-82, an act respecting the registration of lobbyists. In the Thirty-fourth Parliament, the first and second sessions, he took an active part in deliberations on Bill C-36, an act respecting corrections and conditional release; Bill S-14, an act respecting the law prohibiting marriage between related persons; Bill C-47, an act to amend the Canada Elections Act. This list goes on through the Thirty-fourth Parliament, the Thirty-fifth Parliament, and now the second session of the Thirty-fifth Parliament.

Senator Doyle, in the two years that I have been on this committee, I have learned to respect what you say and to listen to what you say. We will miss you very much.

Hon. Senators: Hear, hear!

The Chairman: The witnesses before us today are from the Canadian Bar Association.

Please proceed.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), se réunit aujourd'hui à 15 h 23 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, c'est la dernière fois que le sénateur Doyle siégera avec nous à cette table. J'aimerais dire publiquement quelques mots à son sujet.

Le sénateur Doyle: Oh là là!

La présidente: Le sénateur Doyle a servi comme bombardier et lieutenant d'aviation dans l'ARC lors de la Seconde Guerre mondiale. Presque tout le monde au Canada sait qu'il a été éditorialiste en chef du journal *The Globe and Mail*. Il a été nommé au Sénat par le premier ministre Brian Mulroney en mars 1985 et, deux mois plus tard, il siégeait déjà au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Sénateur Doyle, je sais qu'au cours des années, vous avez été l'un des plus assidus au Sénat et à notre comité. Je crois même savoir que vous avez annulé des rendez-vous médicaux pour ne pas vous absenter. Vous avez contribué de façon remarquable aux délibérations du comité.

Lors de la première session de la trente-troisième législature, le sénateur Doyle a participé aux délibérations sur le projet de loi C-67, Loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle et la Loi sur les pénitenciers; à trois projets de loi portant sur la Loi sur le divorce et ses dispositions accessoires; à un projet de loi concernant l'équité en matière d'emploi; et à une loi visant à modifier la Loi constitutionnelle de 1867 et la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales. Lors de la deuxième session, vous avez examiné le projet de loi C-15, Loi modifiant le Code criminel (infractions d'ordre sexuel contre des enfants); le projet de loi C-82, Loi concernant l'inscription des lobbyistes. Au cours de la trente-quatrième législature, soit à la première et à la deuxième sessions, vous avez participé activement aux délibérations sur le projet de loi C-36, Loi concernant le système correctionnel et la libération sous condition; au projet de loi S-14, Loi concernant une loi interdisant le mariage entre personnes apparentées; le projet de loi C-47, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. La liste s'allonge jusqu'à la trente-quatrième législature, la trente-cinquième et aujourd'hui à la deuxième session de la trente-sixième législature.

Sénateur Doyle, je siège depuis deux ans au comité, et j'ai appris à respecter et à écouter ce que vous dites. Vous allez nous manquer énormément.

Des voix: Bravo! Bravo!

La présidente: Nous accueillons aujourd'hui des représentants de l'Association du Barreau canadien.

Vous avez la parole.

Senator Cogger: Madam Chairman, before we begin, I believe most members of the committee have received a letter from Mr. Wappel, including correspondence from Senator Gigantès.

Senator Beaudoin: Yes, we have.

Senator Cogger: I do not know what the committee intends to do. As far as I am concerned, Senator Gigantès is a member of the committee.

The Chairman: I received a copy of that correspondence, and Senator Gigantès stood in the chamber and explained the correspondence. As far as I am concerned, this committee accepts those senators who are put on the committee.

Senator Cogger: That leaves the minor question of whether this committee wishes to formally advise Mr. Wappel that we have taken note of his correspondence but that we wish to proceed?

The Chairman: I will do so if I am directed, but I do not believe that we need to do so.

Senator Cogger: I move that the Chairman write a letter to Mr. Wappel stating that we have taken notice of his correspondence but that we choose to keep things as they are.

Senator Beaudoin: Is he interested in appearing before the committee?

The Chairman: Mr. Wappel will return here at the end of our consideration.

Senator Beaudoin: Should we just acknowledge receipt of the letter?

Senator Cogger: No, Mr. Wappel wants Senator Gigantès to be taken off the committee. He is saying that either Senator Gigantès should withdraw himself or we should bump him off this committee. We can tell Mr. Wappel, "No, thank you. Senator Gigantès is a member of the committee and he stays"; that is, if he wishes to stay.

Senator Moore: I think your remarks are correct. Senator Gigantès rose in the Senate and spoke to this matter. It might be useful to obtain a copy of the *Debates of the Senate*, but I believe that he made it clear in his remarks that he intended his comments to be his own personal views and that he was not speaking for our committee as a whole. If anyone thought he was, he apologized for that inadvertent transgression.

The Chairman: That is correct. I have before me the transcript of what he said in the committee itself.

I wish to point out to senators that this committee has no power over its own membership whatsoever. That is decided at other levels than around this table.

Senator Gigantès has said before this committee that he complained in a letter that this bill was badly drafted and that Mr. Wappel complained that Senator Gigantès had no business saying so before the committee had made a finding. Senator Gigantès agreed that Mr. Wappel may have a point there but he apologized to the committee if he used language that made him sound as if he was speaking as a spokesman for the committee. This was in reply to some of the further deliberations of the committee.

Le sénateur Cogger: Madame la présidente, avant de commencer, je crois que la plupart des membres du comité ont reçu une lettre de M. Wappel, et une lettre du sénateur Gigantès.

Le sénateur Beaudoin: C'est exact.

Le sénateur Cogger: Je ne sais pas ce que le comité a l'intention de faire. En ce qui me concerne, le sénateur Gigantès est membre du comité.

La présidente: J'ai reçu un double de cette lettre, et le sénateur Gigantès en a expliqué la nature au Sénat. En ce qui me concerne, le comité accepte les sénateurs désignés pour en faire partie.

Le sénateur Cogger: Reste à régler le problème mineur, à savoir si le comité souhaite informer en bonne et due forme M. Wappel que nous avons pris note de sa lettre mais que nous voulons continuer comme avant?

La présidente: Je le ferai si on me le demande, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire.

Le sénateur Cogger: Je propose que la présidente écrive à M. Wappel pour lui indiquer que nous avons pris note de sa lettre, mais que nous décidons de maintenir les choses en l'état.

Le sénateur Beaudoin: Veut-il comparaître devant le comité?

La présidente: M. Wappel reviendra devant le comité à la fin de notre étude.

Le sénateur Beaudoin: Ne devrions-nous pas simplement accuser réception de la lettre?

Le sénateur Cogger: Non, M. Wappel veut que le sénateur Gigantès soit exclu du comité. Il dit que le sénateur Gigantès devrait se retirer de lui-même ou que nous devrions l'exclure du comité. Nous pouvons dire à M. Wappel que non, le sénateur Gigantès est membre du comité et le restera, à condition, bien sûr, qu'il le désire.

Le sénateur Moore: Je crois que vos observations sont justes. Le sénateur Gigantès a expliqué la question au Sénat. Il serait peut-être bon d'obtenir un exemplaire des *Débats du Sénat*, mais il a indiqué clairement, selon moi, que les observations qu'il faisait étaient des observations personnelles et qu'il ne parlait pas au nom du comité. Si quelqu'un pensait que tel était le cas, il s'est excusé de cette erreur commise par mégarde.

La présidente: C'est juste. J'ai devant moi la transcription de ses propos au sein du comité.

Je tiens à signaler aux sénateurs que notre comité n'a aucun pouvoir quant à la sélection des membres qui en font partie. Cette décision est prise à d'autres niveaux.

Le sénateur Gigantès a dit devant le comité qu'il avait fait état dans une lettre de ce que le projet de loi que nous étudions était mal rédigé et que M. Wappel s'était plaint que ce n'était pas l'affaire du sénateur Gigantès de dire cela avant que le comité en arrive à une conclusion. Le sénateur Gigantès a reconnu que M. Wappel avait peut-être raison, mais il s'est excusé auprès du comité d'avoir utilisé des termes qui avaient pu donner l'impression qu'il parlait au nom du comité. C'était à la suite des débats du comité.

If I am directed by this committee I will write such a letter, but I do not feel it is necessary.

Senator Doyle: I find it rather extraordinary that someone would object to a member of this committee having an opinion. When I last looked around, we were all supposed to have opinions. At various stages during our hearings, our opinions may change. In fact, we may even persuade each other from time to time. I certainly receive correspondence from people who ask me to take one side or the other. I will often agree with the letter-writer that a certain bill is a lousy bill and I agree to do my best to get rid of it; or I might say, surprisingly, that I think a certain bill is a lovely bill and so state that I disagree with their trite letter. However, that has nothing to do with how the committee feels.

The Chairman: Precisely.

Senator Doyle: Surely, if we have an opportunity to say, even to one person over there, such as Mr. Wappel, that what was going on there involved Senator Gigantès and only Senator Gigantès, we can say so. We all have our opinions.

The Chairman: That is not to say that we are opinionated.

Senator Doyle: No, never!

The Chairman: Ms Thomson, please proceed.

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform Branch, Canadian Bar Association: The Canadian Bar Association is pleased to have this opportunity to speak to you today on Bill C-220. The Canadian Bar Association is a national association representing over 35,000 jurists across Canada, including lawyers, notaries, law teachers and law students. Amongst the primary objectives of the association is the improvement of the law and improvement of the administration of justice. It is in that context that we appear before you today to make our comments about this bill.

Before we launch on the substance of our presentation, I should like to take a moment to speak to the paper that you have in front of you.

There are two briefs which have been prepared. The first is a brief prepared by the Criminal Justice Section and the Media and Communications Law Section of the Canadian Bar Association. That brief deals with policy matters and technical matters of the bill. It is on that brief that we will be presenting today. The other brief is prepared by the Joint Copyright committee, which is a joint committee of the Canadian Bar Association and the Patent and Trademark Institute of Canada. That brief deals solely with the technical matters of the brief.

The members of the Joint Copyright Committee were of the view that the matters presented in that brief were quite adequately and admirably presented by the witnesses for the Department of Justice who appeared before this committee. They felt, therefore, that it was not necessary to be part of the delegation today. The presentation today will be on the policy brief that is prepared by

Si le comité me le demande, j'écrirai une lettre, mais je ne crois pas que ce soit nécessaire.

Le sénateur Doyle: Je trouve plutôt extraordinaire que quelqu'un s'oppose à ce qu'un membre du comité exprime une opinion. Si mes souvenirs sont bons, nous étions tous censés exprimer des opinions. Et au cours des délibérations, nos opinions peuvent changer. En fait, on peut même se persuader mutuellement de temps à autre. Je reçois parfois des lettres de gens qui me demandent de prendre telle ou telle position; je suis souvent d'accord avec ces correspondants qu'un projet de loi ne vaut rien et je réponds que je ferai mon possible pour qu'on s'en défasse; ou encore il peut m'arriver de leur dire, chose étonnante, qu'à mon avis, un projet de loi est excellent et alors de déclarer que je ne suis pas d'accord avec l'auteur de la lettre. Cependant, cela n'a rien à voir avec l'opinion du comité.

La présidente: Exactement.

Le sénateur Doyle: Sûrement, si nous avons l'occasion de dire, ne serait-ce qu'à une personne de l'autre endroit, comme M. Wappel, que ce qui s'est passé ne concernait que le sénateur Gigantès, nous pouvons le dire. Nous avons tous nos opinions.

La présidente: Cela ne veut pas dire pour autant que nous soyons arrêtés dans nos opinions.

Le sénateur Doyle: Non, jamais!

La présidente: Madame Thomson, vous avez la parole.

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme du droit, Association du Barreau canadien: L'Association du Barreau canadien est heureuse d'avoir l'occasion de vous entretenir aujourd'hui du projet de loi C-220. Notre association est une association nationale qui représente plus de 35 000 juristes de tout le Canada, dont des avocats, des notaires, des professeurs et des étudiants de droit. Entre autres grands objectifs de l'Association, mentionnons l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. C'est dans ce contexte que nous comparaissons devant votre comité aujourd'hui pour vous présenter nos observations sur ce projet de loi.

Avant d'aborder le fond même de notre exposé, j'aimerais prendre quelques instants pour vous parler du document que vous avez sous les yeux.

Nous avons préparé deux mémoires. Le premier a été rédigé par la section de la justice pénale en collaboration avec celle du droit des médias et des communications de l'Association du Barreau canadien. Ce mémoire porte sur des questions d'orientation et sur les aspects techniques du projet de loi. C'est de ce mémoire que nous vous entretiendrons aujourd'hui. L'autre a été préparé par le comité mixte sur la législation du droit d'auteur, qui est un comité mixte de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des brevets et marques de commerce. Ce mémoire porte uniquement sur les questions techniques du projet de loi.

Les membres du comité mixte sur le droit d'auteur estiment que les questions abordées dans ce mémoire ont été convenablement et admirablement examinées par les témoins du ministère de Justice qui ont comparu devant le comité. Ils ont donc estimé qu'il n'était pas nécessaire de faire partie de la délégation d'aujourd'hui. L'exposé d'aujourd'hui portera sur le mémoire d'orien-

the Criminal Justice Section and the Media and Communications Law Section.

I will now ask Mr. Blanchard to begin his presentation.

[Translation]

Mr. Mark-André Blanchard, Chair, Freedom of Expression Committee, National Media and Communications Law Section: The National Media and Communications Law Section of the Canadian Bar Association is of the opinion that Bill C-220 is unconstitutional in that it violates section 2b) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms guaranteeing freedom of expression. It also suffers from some serious problems with respect to section 7 of the Canadian Charter.

The Canadian Bar Association believes that the social harm that the draft legislation seeks to address is not of the magnitude to justify the scheme contemplated in Bill C-220 and that moreover, the measures proposed are totally out of proportion with the objective sought.

In our view, the contents of the legislation are discriminatory and a blatant violation of section 2b) of the Canadian Charter. It is worth reminding the committee that legislation in the United States known as the "Son of Sam Law" was declared unconstitutional by the U.S. Supreme Court in 1991 by a margin of 9 to 0.

While the Canadian Charter and in particular section 1, work in a different way, it is clear to us that the grounds invoked and scheme contemplated in this bill would not withstand scrutiny under section 1 of the Charter. There is no proportionality in the measures that are being proposed here.

We think it is important to point out that other means would probably be more appropriate. Different parties could probably resort to civil measures to guard against the commercial exploitation of facts which may be sordid and disgusting. The Canadian Bar Association does not feel that this issue should be dealt with through amendments to the Criminal Code.

There are a number of examples of cases where this kind of legislation would have had extremely damaging and harmful repercussions. Consider the cases of Donald Marshall, David Milgaard, Guy Paul Morin and Réjean Hinse in Quebec. These individuals were all convicted and then subsequently acquitted after public and media campaigns, because judicial errors had been committed. These examples clearly show the dangers associated with legislation like this. For instance, David Milgaard or Donald Marshall would not have been able to write a book about their experiences or use the royalties from their book to pay their legal fees.

tation qui a été rédigé par la Section de justice pénale et la Section du droit des médias et des communications.

Je demanderai maintenant à M. Blanchard de présenter son exposé.

[Français]

M. Marc-André Blanchard, président, comité sur la liberté d'expression, section du droit de l'information et des télécommunications: L'Association du Barreau canadien, plus particulièrement sa section sur les médias et les communications est d'avis que le projet de loi C-220 n'est pas constitutionnel en ce qui regarde à la fois la liberté constitutionnellement garantie d'expression, c'est-à-dire l'article 2. b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Il pose également des sérieux problèmes eu égard à l'article 7 de la Charte canadienne.

Nous sommes d'avis que le préjudice social que l'on veut contrecarrer n'est pas d'une importance telle qu'il justifie les mesures qui se retrouvent dans le projet de loi C-220, d'une part, et d'autre part, les moyens qui y sont pris sont tout à fait disproportionnés avec l'objectif poursuivi.

Nous sommes d'avis qu'il s'agit de la discrimination de contenu et à cet égard, ce serait une violation évidente de l'article 2. b) de la Charte canadienne. Il est utile de rappeler au comité qu'une législation aux États-Unis, connue sous le nom «The Son of Sam Law», a été déclarée inconstitutionnelle par un vote de 9 à 0 de la Cour suprême des États-Unis en 1991.

Malgré le fait que la mécanique de la Charte canadienne est différente, notamment eu égard à l'article 1 de la Charte canadienne, il est évident, selon nous, que les motifs et les moyens qui sont dévoilés dans ce projet de loi, ne rencontreraient pas le test de l'article 1 de la Charte. Il n'y a aucune proportionnalité dans la mesure des moyens que l'on prend.

Il nous apparaît important de souligner que d'autres moyens seraient probablement plus adéquats. Des recours civils probablement peuvent être préservés ou entrepris par différentes parties pour se prémunir de cette exploitation commerciale de faits qui peuvent être sordides et déplorables. Nous ne croyons pas que cela relève d'amendements au Code criminel.

Il est utile d'évoquer certains exemples pour démontrer que dans certains cas une loi telle celle qui est proposée aurait eu des effets extrêmement dommageables et néfastes. Prenons, par exemple, Donald Marshall, David Milgaard, Guy Paul Morin, Réjean Hinse au Québec. Ces gens ont tous été condamnés, et plusieurs années par la suite, après une campagne publique et quelques fois médiatique, et ils ont réussi à obtenir un acquittement parce qu'ils avaient fait l'objet d'une erreur judiciaire. Ces exemples montrent clairement les dangers d'une législation comme celle-ci. Cela voudrait dire qu'une personne comme David Milgaard, par exemple, ou Donald Marshall n'aurait pas pu écrire un livre sur son expérience. Il n'aurait pas pu profiter des royautés qui proviendraient de l'écriture d'un livre pour pouvoir payer ses avocats à même les bénéfices de cet ouvrage.

In our view, this bill runs into some serious problems with respect to section 3b) of the Charter and section 7. Clause one of the bill contains a definition of family member or dependent. Here again, the bill proposes to impose sanctions on persons who have not committed any kind of crime and who have not had an opportunity to defend themselves. A ruling has been handed down against them, without any opportunity for them to be heard. This calls to mind perhaps one of the most fundamental rules of our legal system. Natural justice, or the duty to act fairly, would not be respected and these are principles guaranteed under section 7 of the Canadian Charter. The bill also runs into some very serious problems with respect this provision.

Regarding the freedom of expression guaranteed in section 2b) and section 7 of the Canadian Charter, it is abundantly clear to us that this bill is patently unconstitutional.

[English]

Ms Heather Perkins-McVey, Treasurer, Criminal Justice Section, Canadian Bar Association: Speaking from the criminal justice perspective, in addition to the concerns regarding freedom of expression mentioned by my colleagues, we feel that other fundamental violations occur.

The bill has certain problems as it pertains to section 11(d) of the Charter, which is the right to be presumed innocent, as well as certain concerns regarding section 7. Much of this arises as a result of what may be seen as sloppy drafting and the lack of procedures.

In addition, there is a concern because the proposed offence may not properly withstand the Criminal Code's proceeds-of-crime scheme. The proposed amendment to section 462.3 of the Criminal Code, as drafted, is narrowly defined to meet a certain need. The existing subsections of the code require a direct connection between the actual crime and any resulting property. The property or the benefit or advantages defined as proceeds necessarily must be manifest at the time of the commission of the offence. That is how the courts have interpreted the legislation. An immediate link must exist between the two.

It is our position that Bill C-220 is not based on that same direct link between the act and the property as are the other situations contemplated by existing section 462.3.

In addition — and my friend made reference to this — there is a concern regarding the inclusion of family members of convicted persons for the purposes of the legislation. The concern pertains to a section 7 violation. This imposes, I would submit, a vicarious liability on people who have not been convicted of criminal offences. That intrudes, not just in a minor way, on the rights of individuals who are guilty of no criminal act. The legislation, as drafted, provides no recourse to a hearing or application to speak to their concerns, to speak to their violation, or even to give them standing at a hearing, which is a grave concern. Typically in criminal law, a family member would not have standing before the court at the time of the sentencing hearing; only the accused person and the Crown attorney have standing.

Selon nous, cela cause de sérieux problèmes à l'égard de l'article 3. b) de la Charte et de l'article 7. On retrouve une définition à l'article 1 de la loi qui concerne les membres de la famille ou l'un de ses dépendants. Encore là on impose une sanction à des personnes qui n'ont commis aucun crime et qui n'ont eu aucune adjudication de leurs droits. Ces gens se retrouvent donc avec un jugement qui leur est opposable alors qu'ils n'ont pas pu être entendus. C'est la règle peut-être la plus fondamentale de notre système de justice. À cet égard, les règles de justice naturelle, «the duty to act fairly» ne seraient pas respectées, et cela est compris à l'article 7 de la Charte canadienne. Cette disposition pose aussi de très sérieuses difficultés.

En ce qui concerne la liberté d'expression, l'article 2. b) et l'article 7 de la Charte canadienne, nous apparaissent de façon claire, évidente, manifeste que le projet de loi devant vous est manifestement inconstitutionnel.

[Traduction]

Mme Heather Perkins-McVey, trésorière, section nationale du droit pénal, Association du Barreau canadien: Du point de vue du droit pénal, outre les préoccupations concernant la liberté d'expression dont ont fait état mes collègues, il existe, selon nous, d'autres violations fondamentales.

Le projet de loi présente certaines difficultés relatives au paragraphe 11d) de la Charte, qui est le droit d'être présumé innocent, de même que certaines inquiétudes concernant l'article 7. La situation provient en grande partie de ce qu'on pourrait considérer comme un libellé négligé et l'absence de procédures.

En outre, nous sommes préoccupés parce que l'infraction proposée pourrait ne pas être conforme aux dispositions du Code criminel concernant les produits de la criminalité. La modification proposée à l'article 462.3 du Code criminel, dans son libellé actuel, est définie étroitement pour répondre à un certain besoin. Les dispositions actuelles du Code exigent un lien direct entre le crime perpétré et tout bien qui en résulte. Le bien, le bénéfice ou les avantages définis comme des produits de la criminalité doivent nécessairement être manifestes au moment de la perpétration du délit. C'est ainsi que les tribunaux ont interprété la loi. Il doit y avoir un lien immédiat entre les deux.

Nous estimons que le projet de loi C-220 n'est pas basé sur le même lien direct entre l'acte criminel et le bien que le sont les autres situations envisagées dans l'article 462.3 actuel.

En outre — et mon collègue en a parlé — nous sommes préoccupés par l'inclusion dans la loi des membres de la famille des personnes reconnues coupables d'un délit. Cette préoccupation se rattache à la violation de l'article 7. Cela impose, me semble-t-il, une responsabilité indirecte à des personnes qui ne sont pas coupables d'infractions criminelles. Cela empiète, et pas seulement de façon mineure, sur les droits de personnes qui ne sont coupables d'aucun acte criminel. Le projet de loi, dans son libellé actuel, ne prévoit pour elles aucun recours à une audition ou à une demande d'intervention pour faire connaître leurs préoccupations, pour parler de la violation de leurs droits, ou même leur donner qualité pour agir, ce qui est grave. En général en droit pénal, un membre de la famille n'a pas le droit

We also feel that the legislation, as drafted, is overly broad and vague and that there are certain inconsistencies. If you look at the summary of the legislation, it states:

...a person convicted of an indictable offence or his family from the creation of a work based on the offence.

This very clearly implies a post-conviction situation, but the subsequent reference in the bill itself is that the bill would extend to work published at any time following the time the convicted person is charged. We all know that a person who is charged has the presumption of innocence on their side. This major inconsistency must be addressed. By saying that it kicks in at the time the person is charged suggests the conviction is unnecessary. That is an ambiguity that we suggest creates a problem in terms of constitutionality.

Another problem is that the summary states, "a person convicted of an indictable offence." However, looking at section 462.3(c)(i) and looking at the legislation itself, it includes crimes that may be proceeded against by way of indictment. By definition, that includes hybrid offences and even offences that may be proceeded with by way of summary conviction.

Let us take an offence such as theft under \$5,000, shoplifting, which is one of the more minor offences in the Criminal Code. By this definition, this offence could come within the ambit of the act. We submit that this is overly broad and inappropriate given the extreme violation of rights that occurs.

Once again, we get into the problem of balancing competing rights and deciding whether any of this legislation can be saved by section 1.

Another concern is that the bill does not focus on the effect of publication, only on the profit motive or the advantage motive. Therefore, you get into situations such as those surrounding Milgaard, Morin and Marshall, where persons may be publishing in an effort to show their innocence or to prove that innocence. This bill would also mean that they could not publish, which is difficult. There is a benefit to society if these persons — the three Ms, as they are called — can proceed.

Another point to be made is that the motivation for publishing can be for many different reasons; it is not always for profit. By focusing only on the profit element, you are not righting the societal wrong that I believe is probably the focus of the public. It is our position that that wrong can be righted through existing civil remedies.

Another concern is the proposed amendment to section 12.1(1) of the Copyright Act. As it states, it applies to persons who collaborate with convicted persons, whether this legislation necessarily precludes professors or authors from consulting the

d'intervenir devant le tribunal au moment de l'audition de détermination de la peine; seule la personne accusée et l'avocat de la Couronne peuvent agir.

Nous estimons également que le projet de loi, dans sa version actuelle, est trop vaste et vague et qu'il renferme certaines contradictions. Si vous regardez le résumé du projet de loi, on y dit:

... la personne déclarée coupable de l'infraction ou un membre de sa famille (...) en raison de la création de l'oeuvre...

Cela vise manifestement une situation postérieure à la condamnation, mais ce que l'on dit ensuite dans le projet de loi, c'est qu'il s'applique à des oeuvres publiées après que la personne reconnue coupable a été accusée. Nous savons tous qu'une personne qui est accusée est encore présumée innocente. Cette incohérence importante doit être corrigée. Dire que le projet de loi s'applique au moment où la personne est accusée laisse sous-entendre qu'il n'est pas même nécessaire de la condamner. C'est là une ambiguïté qui, à notre avis, crée un problème d'ordre constitutionnel.

Autre problème: on dit dans le résumé «une personne reconnue coupable d'une infraction qui peut faire l'objet d'une accusation». Cependant, si on considère l'alinéa 462.3(c)(i) et le projet de loi même, cela inclut des crimes pouvant faire l'objet de procédures par mise en accusation. Par définition, cela inclut des infractions mixtes et même des infractions qui peuvent faire l'objet d'une déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

Prenons par exemple une infraction comme un vol de moins de 5 000 \$, un vol à l'étalage, qui est l'une des infractions les moins graves couvertes par le Code criminel. Selon cette définition, une telle infraction pourrait tomber sous la loi. Nous estimons que c'est une disposition trop vaste et inappropriée compte tenu de la violation extrême de droits qui s'ensuit.

Là encore, on fait face au problème d'équilibrer des droits concurrents et de décider si une partie de cette loi peut être sauvegardée en recourant à l'article 1.

Autre préoccupation: le projet de loi ne porte pas sur les conséquences de la publication, seulement sur la recherche d'un profit ou d'un avantage. Par conséquent, on se retrouve dans des situations comme celles de MM. Milgaard, Morin et Marshall, où les gens peuvent publier leur récit dans le but de prouver leur innocence. Ce projet de loi signifierait qu'ils ne pourraient pas non plus publier leur oeuvre, ce qui est difficilement acceptable. La société gagne à ce que ces personnes — les trois M, comme on les appelle — puissent publier.

Autre point à signaler: le désir de publier peut s'expliquer par de nombreux facteurs, pas toujours par le profit. En s'arrêtant uniquement à l'élément profit, on ne corrige pas le tort qui est fait à la société et qui, selon moi, est probablement ce qu'attend le public. Nous estimons que le tort peut être corrigé en recourant aux solutions civiles qui existent.

Autre préoccupation: la modification proposée au paragraphe 12.1(1) de la Loi sur le droit d'auteur. Selon le libellé actuel, cette disposition s'applique aux personnes qui collaborent avec des condamnés, et empêche nécessairement des professeurs

convicted person in preparation of academic or analytical works. Does this act really mean to preclude that kind of academic and analytical analysis?

Another issue is the proposal that this legislation would have extra-territorial jurisdiction. I question what legislation or jurisdiction Canada could rely on to seize profits from a work created completely outside its borders.

Another great concern pertains to proposed section 729.1. That section deems the transfer of the copyright to be included in the sentence, but there is a total lack of procedure, such as a hearing, in order to consider the facts of the case or to hear from interested parties. At an absolute minimum, if such a transfer is going to appear, there would have to be a hearing to allow interested parties to participate.

When you are talking about property, you can have persons who have interests in that property. Those persons should be able to be heard and to have their rights protected, as well as have the very issue litigated before the courts. Standing would have to be granted to those persons. Our submission is that the lack of procedure would give rise to a section 7 violation and would not pass constitutional scrutiny.

Looking at the rest of subsection 462.3 of the Criminal Code, the proceeds-of-crime section, you will note that the majority of that subsection relates to the procedures and the rules that must be followed to ensure that all interested persons who have an interest in property can be heard. That subsection ensures that a fair hearing is held to establish the causal nexus between the offence and the property itself. That is lacking in this legislation. For those technical reasons, as well as the constitutional problems, I think the legislation is very weak and would not pass scrutiny or should not pass scrutiny.

Senator Beaudoin: We have heard argument on the division of powers, and they are very strong. There is a strong argument against the Charter of Rights and Freedoms, but if I am not mistaken, this is the first time that we heard an argument based on section 7.

You are right in the sense that if a family member is punished for a something that is foreign to the act, it is certainly debatable. I understand that your argument, as well as that of Mr. Blanchard, is that it goes against natural justice. Is that the basis of your argument relating to section 7 of the Charter?

[Translation]

Mr. Blanchard: For the most part, Senator Beaudoin, when an order is made against certain individuals, particularly in the context of a criminal trial, at the very least these individuals have the right to be heard. Section 7 makes provision for all the rules of natural justice which do not warrant being mentioned specifically. For example, problems would most likely arise if someone's spouse wished to write a book, even one critical of what the offender did. It is conceivable that a wife might wish to write a book that is highly critical of her husband's actions. She would

ou des auteurs de consulter la personne reconnue coupable dans la préparation de leurs travaux universitaires ou leurs analyses. Est-ce que cette loi vise vraiment à empêcher ce genre de travaux universitaires ou d'analyse?

Nous sommes également préoccupés par la proposition voulant que ce projet de loi ait des attributions extraterritoriales. Je me demande quelle loi ou quelle compétence le Canada pourrait invoquer pour saisir les profits provenant d'une oeuvre créée complètement à l'extérieur de ses frontières.

L'article 729.1 qui est proposé est aussi une autre source de grande préoccupation. Cette disposition stipule que le transfert du droit d'auteur est inclus dans la peine, mais aucune procédure n'est prévue, telle qu'une audition, pour examiner les faits ou pour entendre les parties intéressées. Au minimum, si un tel transfert doit se faire, il devrait y avoir une audition pour permettre aux parties intéressées de participer.

Lorsqu'on parle de biens, cela peut toucher des personnes qui ont des intérêts dans ces biens. Ces personnes devraient pouvoir être entendues et faire respecter leurs droits, de même que pouvoir soumettre le litige même aux tribunaux. Il faudrait accorder un droit d'agir à ces personnes. Nous estimons que l'absence de procédure donnerait lieu à une violation de l'article 7 et ne serait pas constitutionnelle.

Quant au reste de l'article 462.3 du Code criminel, la section sur les produits de la criminalité, vous noterez que la majeure partie de cette disposition concerne les règles et les procédures à suivre pour s'assurer que toutes les personnes qui ont un intérêt dans ces biens puissent être entendues. Cette disposition vise à ce que l'on tienne une audition équitable pour établir le lien de causalité entre l'infraction et les biens mêmes. On ne trouve pas cela dans cette loi. Pour ces raisons techniques, de même que pour les problèmes d'ordre constitutionnel, je crois que le projet de loi est très faible et ne résistera pas à l'examen ou ne devrait pas résister.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons entendu des arguments sur la répartition des pouvoirs, et ils sont très forts. Certains ont invoqué un argument allant à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés, mais si je ne m'abuse, c'est la première fois que l'on nous présente un argument basé sur l'article 7.

Vous avez raison en ce sens que si un membre de la famille est puni pour une action qui n'a rien à voir avec la Loi, la situation est certainement discutable. Je comprends que votre argument, de même que celui de M. Blanchard, est que cela va à l'encontre de la justice naturelle. Est-ce là-dessus que repose votre argument concernant l'article 7 de la Charte?

[Français]

M. Blanchard: En grande partie, sénateur Beaudoin, lorsqu'on rend une ordonnance à l'égard de certaines personnes, surtout dans le cadre d'un procès criminel, ces personnes ont, à tout le moins, le droit d'être entendues. L'article 7 prévoit toutes les règles de justice naturelle auxquelles il est inutile de faire référence spécifiquement. Il serait certainement très problématique si, par exemple, l'épouse de quelqu'un voulait écrire un livre. C'est la pire situation, la personne qui voudrait écrire un livre même critique des gestes posés — cela n'a pas besoin d'être

fall within the definition contained in the bill. The proceeds of her work could be seized before she had a chance to be heard, even though the social objectives that the legislation seeks to preserve would have been achieved in the process.

As my colleague was saying, the bill is so broad in scope that any benefit to be derived from the passage of the legislation would be counteracted because that individual could decide to write a book about the misdeeds of his spouse and donate the proceeds to a charitable organization dedicated to helping victims of sexual abuse. However, with this legislation, that person would not be able to do this. The bill's major flaw is that it is drafted in vague, imprecise terms.

Senator Beaudoin: I have to admit that your argument is convincing and that you have given us another reason for rejecting this bill.

[English]

Ms Perkins-McVey: An additional concern is that you are using the Criminal Code and the procedures and the safeguards of the Criminal Code. Section 729 kicks in at the sentencing stage, yet you are imposing a penalty on someone who played no role in this unless they have been convicted as an accessory to the fact. That raises a totally different argument. There is a very serious flaw in trying to extend that.

This is very different from the environmental legislation that imposes vicarious responsibilities on directors. Even those extensions have been subject to scrutiny as they pertain to absolute liability and strict liability. I do not think you can impose a criminal sanction on someone who is not a part of it, unless you give them all the safeguards and all the rights of procedure that a person before the courts on a criminal matter can have. That is absent in the Criminal Code. I do not think another section in the Criminal Code imposes that kind of vicarious liability on persons. This is not like provincial legislation where that is sometimes seen.

[Translation]

Senator Cogger: Mr. Blanchard, are you familiar with legislation passed in Ontario known as the Victims' Rights to Proceeds of Crime Act?

Mr. Blanchard: Not especially, Senator Cogger. Perhaps my colleague could address that question.

Senator Cogger: Are you familiar with that particular piece of legislation?

[English]

Ms Perkins-McVey: I am familiar with its purpose and the fact that it has been drafted.

Senator Cogger: It has been adopted.

Ms Perkins-McVey: I am familiar with some of the concerns that have been raised.

l'apologie des gestes posés. On pourrait s'imaginer qu'une épouse ou un époux pourrait écrire un texte ou un livre très critique à l'égard des gestes de son conjoint. Cela entrerait tout à fait dans la définition telle qu'elle se retrouve au projet de loi. On pourrait retirer les produits de cette vente sans que cette personne soit entendue, alors que même les buts sociaux, que l'on tente de préserver par la législation, seraient atteints.

Comme ma collègue vous le disait, le texte couvre un tel éventail que le bienfait que l'on voudrait retirer de la législation en l'adoptant serait contrecarré parce que cette personne pourrait décider d'écrire un livre sur les méfaits de son conjoint et donner les profits à un organisme de charité pour la défense des victimes d'agression sexuelle ou quoi que ce soit. Mais il ne pourrait pas le faire à son bon loisir. Cette législation pêche par un très grand défaut de précision.

Le sénateur Beaudoin: Je dois avouer que votre argument est convaincant, mais cela en fait, à mon avis, un de plus.

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: Ce qui nous préoccupe aussi, c'est qu'on utilise le Code criminel et les procédures et garanties du Code criminel. L'article 729 s'applique au moment même de la détermination de la peine, pourtant on impose une pénalité à quelqu'un qui n'a joué aucun rôle dans l'affaire à moins que cette personne ait été reconnue coupable de complicité. Cela soulève un argument totalement différent. C'est une erreur très grave que de tenter d'étendre ainsi la disposition.

C'est très différent de la Loi sur l'environnement qui impose des responsabilités indirectes aux administrateurs. Même une telle extension a été sujette à examen rigoureux car elle touche la responsabilité absolue et la responsabilité inconditionnelle. Je ne crois pas que l'on puisse imposer une sanction criminelle à quelqu'un qui n'est pas impliqué dans l'infraction, à moins de lui donner toutes les garanties et tous les droits de procédure auxquels une personne a droit devant les tribunaux dans une instance pénale. Cela ne se trouve pas dans le Code criminel. Je ne crois pas qu'une autre section du Code criminel impose ce genre de responsabilité indirecte à une personne. Ce n'est pas comme une loi provinciale où on voit parfois cela se produire.

[Français]

Le sénateur Cogger: M. Blanchard, êtes-vous familier avec la loi adoptée en Ontario qui s'appelle, «Victims' Rights to Proceeds of Crime Act»?

M. Blanchard: Pas particulièrement, sénateur Cogger. Peut-être que ma collègue pourrait vous répondre.

Le sénateur Cogger: Est-ce que vous la connaissez?

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: J'en connais le but et je sais qu'il a été rédigé.

Le sénateur Cogger: Il a été adopté.

Mme Perkins-McVey: Je connais certaines des préoccupations qui ont été soulevées.

Senator Cogger: It has been in force since 1994. It is not unlike this bill, except that the royalties are turned over to a public trustee who then uses that money to advertise the fact that he is holding the money, therefore allowing victims an opportunity to claim against it.

[Translation]

Mr. Blanchard: There is already one major distinction to be made. If our objective is to remedy a social ill and compensate victims, I respectfully submit that the proceeds should not go to the Crown, but rather that they be put into a fund for that purpose.

[English]

Senator Cogger: In any event, you know that it exists, but you are not aware whether it has been challenged either by the Canadian Bar Association or the courts?

Ms Perkins-McVey: No, I am not aware of any challenge, nor am I aware of any time that it has been utilized. I am not aware of how it has been applied.

Senator Cogger: We are told that it is in force and that the trustee has collected over the past five years something like \$11.

Ms Perkins-McVey: But is not the larger question why it needs to be done this way? Look at the remedies available to victims through use of the civil code. For example, in the case of a sexual assault offence, it is common practice for a civil suit to be launched against an accused person at the same time as a criminal action is commenced by the Crown. There are times when victims are compensated even though a conviction is not obtained in the criminal courts. That is done routinely.

In this situation, if a civil case were to be launched, a judgment could be obtained and any profits obtained from literary works or matters that fell within this legislation could be seized and would go directly to the benefit of the victims.

A simple way of resolving that issue would be to extend the limitation periods so that there would be not the same limitations on the rights of plaintiffs to sue.

Senator Cogger: We were told, by a lawyer, I believe, that this matter did not even belong before the federal Parliament inasmuch as it purports to deal with property and civil rights under the Constitution. Therefore, it was simply a provincial matter.

[Translation]

Mr. Blanchard: Very sound arguments can be made in favour of the division of powers. These are clearly sanctions of a civil nature which are being brought under the Criminal Code. While this was not the purpose of our presentation, my experience with legal precedents respecting the division of powers brings me to the same conclusion as the person who told you this. This opinion is well grounded.

Le sénateur Cogger: Il est en vigueur depuis 1994. C'est un peu comme le projet de loi que nous étudions, sauf que les redevances sont versées à une fiducie publique qui les utilise ensuite pour informer la population qu'elle détient l'argent, permettant ainsi aux victimes de le réclamer.

[Français]

M. Blanchard: Il y a déjà une distinction majeure: si on veut remédier au mal social puis compenser les victimes, je vous soumettrai respectueusement que l'argent ne devrait pas aller à la Couronne. Il devrait aller dans un fonds de cette nature.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: De toute façon, vous savez qu'elle existe, mais vous ne savez pas si la disposition a été contestée soit par l'Association du Barreau canadien, soit par les tribunaux?

Mme Perkins-McVey: Non, je ne suis au courant d'aucune contestation, et je ne sais pas non plus si la disposition a déjà été utilisée. Je ne sais pas comment elle a été appliquée.

Le sénateur Cogger: On nous a dit qu'elle est en vigueur et que la fiducie a récolté depuis les cinq dernières années environ 11 \$.

Mme Perkins-McVey: Mais la question plus générale n'est-elle pas de savoir pourquoi il faut agir ainsi? Considérez les recours dont disposent les victimes en faisant appliquer le Code civil. Par exemple, dans le cas d'une infraction d'ordre sexuel, la pratique commune veut que l'on intente une poursuite au civil contre l'accusé en même temps que la Couronne intente une action au pénal. Il y a des cas où les victimes sont indemnisées même si les accusés ne sont pas reconnus coupables par un tribunal pénal. Ça se fait couramment.

Dans ce cas-ci, si une poursuite au civil était intentée, on pourrait obtenir jugement et les profits tirés d'oeuvres littéraires ou d'affaires qui tombent sous le coup de cette loi pourraient être saisis et versés directement aux victimes.

On pourrait résoudre ce problème de façon simple en prolongeant les périodes de limitation afin qu'elles ne soient pas les mêmes pour les droits des plaignants d'intenter des poursuites.

Le sénateur Cogger: Un avocat nous a dit, je crois, que cette question ne relevait même pas du Parlement fédéral dans la mesure où elle porte sur les droits civils et le droit des biens prévus par la Constitution. Par conséquent, que c'était simplement une question de compétence provinciale.

[Français]

M. Blanchard: De très bons arguments sur la séparation des pouvoirs peuvent être faits à cet égard. Ce sont clairement des sanctions de nature civile, entre autres, qui sont visées par le Code criminel. Ce n'était pas le but de notre présentation, mais mon expérience en matière de jurisprudence sur la séparation des pouvoirs m'amène à conclure dans le même sens que cette personne qui vous a dit cela. Cela m'apparaît être une opinion manifestement bien fondée.

[English]

Senator Lewis: On page 3 of your brief, top of page 4, you refer to section 690. I presume that is the Criminal Code, is it?

Ms Perkins-McVey: Yes, that is the section of the Criminal Code that allows persons to apply directly to the Minister of Justice for mercy and for consideration, for review of their hearings. It is usually done when all the appeal remedies have been exhausted. David Milgaard made such an application. I do not think Guy Paul Morin did. That is often one of the mechanisms used to have a matter reviewed, particularly when fresh evidence may come to light after a considerable period of time.

Senator Lewis: This would be in the case of a review. What about a pardon? This is only speculation and it may not be of too much interest to us, but if there is a pardon, it would seem a little bit strange. A person may be convicted, eventually pardoned, but in the meantime their works under this bill would become vested in the Crown. There would be no provision for reversing that, I take it?

Ms Perkins-McVey: No. That is one of my concerns. I noted that there is a problem not only if someone is pardoned, but if there is a conviction, an appeal, and a new trial is ordered, the first being set aside, then what happens in that interim time frame between the new trial being ordered and a new judgment being rendered? There is no mechanism set out in the legislation for dealing with that, how to challenge it, how the money is to be held, where it is to be held, who does the accounting, how it is to be enforced. There is also a problem with retrospective effect once you get into these situations of dealing with matters where a conviction may exist in the future.

Senator Lewis: On page 5, in your conclusion, you say that other solutions are being contemplated by bodies such as the Uniform Law Conference.

We have been told that the problem which this bill is meant to address has been considered in the past and is still being considered. Are you familiar with that and is this as you have referenced it in the brief? Has there been any progress?

Ms Thomson: We understand that the Uniform Law Conference, which is a body with representatives of the federal, province and territorial governments, has addressed the issue of profits from authorship relating to crime, and has draft legislation which is currently under review by the Uniform Law Conference. However, we are not able to address the particulars of their draft legislation, and we would suggest that the committee may wish to have a representative of the Department of Justice refer to those matters.

Senator Lewis: Has this study been ongoing for very long? You say it is draft legislation or a draft report?

[Traduction]

Le sénateur Lewis: À la page 3 de votre mémoire, en haut de la page 4, vous parlez de l'article 690; du Code criminel, je suppose?

Mme Perkins-McVey: Oui, c'est la disposition du Code criminel qui permet à une personne de demander directement pardon au ministre de la Justice et révision de son audition. C'est une procédure qu'on utilise habituellement lorsque tous les recours d'appel ont été épuisés. David Milgaard a présenté une telle demande. Je ne crois pas que Guy Paul Morin l'ait fait. Il s'agit souvent de l'un des mécanismes utilisés pour faire réviser une affaire, plus particulièrement quand des preuves nouvelles peuvent avoir fait surface après une longue période.

Le sénateur Lewis: Ce serait dans le cas d'une révision. Mais que dire du pardon? Ce ne sont là que des hypothèses qui ne revêtent peut-être pas tellement d'intérêt pour nous, mais dans le cas d'un pardon, ça semblerait un peu étrange. Une personne peut être reconnue coupable, obtenir un jour le pardon, mais entre-temps, les oeuvres prévues dans ce projet de loi seraient réputées appartenir à la Couronne. Il n'existerait pas de disposition permettant de renverser la vapeur, je suppose?

Mme Perkins-McVey: Non. C'est là une de mes inquiétudes. J'ai noté qu'il y a un problème non seulement si quelqu'un obtient le pardon, mais si la personne a été reconnue coupable, qu'elle interjette appel, qu'on ordonne la tenue d'un nouveau procès, le premier étant cassé, que se passe-t-il alors dans la période entre le moment où un nouveau procès est ordonné et celui où un nouveau jugement est rendu? La loi ne prévoit aucun mécanisme à cet égard, comment contester, comment l'argent est-il détenu, où doit-il être gardé, qui en fait la comptabilité, comment la disposition est-elle appliquée? Il y a aussi un problème concernant l'effet rétroactif s'il y a condamnation ultérieurement.

Le sénateur Lewis: À la page 5, dans votre conclusion, vous dites que d'autres solutions sont envisagées par des organismes comme la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada.

On nous a dit que le problème que ce projet de loi est censé régler a déjà été examiné dans le passé et qu'il l'est encore. Est-ce que vous êtes au courant de cela et est-ce que c'est comme ce que vous décrivez dans votre mémoire? Est-ce qu'on a fait des progrès?

Mme Thomson: Nous savons que la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada, qui est un organisme comptant des représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, a examiné la question des profits provenant du droit d'auteur sur une oeuvre concernant un crime, et que la Conférence examine actuellement une ébauche de projet de loi. Cependant, nous ne sommes pas en mesure de parler des détails précis de son projet de loi, et nous proposerions au comité de convoquer un représentant du ministère de la Justice pour en parler avec lui.

Le sénateur Lewis: Est-ce que cette étude est entreprise depuis très longtemps? Vous dites qu'il s'agit d'une ébauche de projet de loi ou d'une ébauche de rapport?

Ms Thomson: The normal procedure of the Uniform Law Conference is rather lengthy. First of all, it studies a matter to come onto their agenda. Then there is an interim report which is studied by each of the jurisdictions and comments are made; then a final report is filed and, often, if it is indicated, draft legislation is prepared as the final procedure. Then each jurisdiction decides to adopt or not to adopt that draft legislation, as it sees fit.

We understand that this particular project has been ongoing for a number of years, and it is at the draft legislation stage of the process.

Senator Lewis: Yes, they must consult all the provinces and that would take quite a while.

[Translation]

Senator Pépin: Mention was made earlier of a case where someone would obtain a pardon. Even if the offender were to obtain a pardon, the fact remains that he did commit the crime. He would be unable to write a book or publish anything related to the crime. This would be illegal.

Mr. Blanchard: Pursuant to the provisions of Bill C-220, profits arising from authorship respecting a crime would be forfeited.

[English]

Senator Doyle: How would you go about revising this law to make it acceptable? Would you start all over?

Ms Perkins-McVey: I can address some of the procedural and some of the drafting problems which I have raised. You could take out the words "may include" certain indictable offences and change it to read "including only" indictable offences of a certain nature. For example, you could say only the 469 offences, or you could say only the offences that are set out in section 463.3 are included. You could define that more succinctly. That would be helpful.

You could set out certain procedures for hearings and for standing in the criminal matter at the sentencing stage. That would be helpful. You could take away the extension of the vicarious liability to the families and to the dependant persons about whom I have suggested section 7 concerns are raised. That, too, would be helpful. However, in my submission, the overwhelming problem is then the section 2 flaw, because you still must weigh the violation vis-à-vis section 1. We need to ask whether there is any other means by which to address this concern. It is our submission that there are other ways of addressing it through the mechanism of the civil laws and the civil remedies that exist.

Do not forget, the initial purpose of the legislation was in large part to prevent the works being published at all. That is not what the legislation does. It does not deal with effect; it only deals with profit. The civil courts have certain remedies of injunction and prohibition of publication of certain information that could be

Mme Thomson: La procédure normale de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada prend pas mal de temps. D'abord, elle étudie une question qui est mise à son ordre du jour. Ensuite, elle produit un rapport provisoire qui est étudié par chacune des instances, qui fait ses commentaires; ensuite, elle présente un rapport final et, souvent, si cela est indiqué, une ébauche de projet de loi est rédigée en dernier lieu. Ensuite, chaque instance décide d'adopter ou non l'ébauche de projet de loi, selon qu'elle le juge acceptable.

Nous croyons savoir que ce projet de loi en particulier est en route depuis un certain nombre d'années, et qu'il en est à l'étape de l'ébauche.

Le sénateur Lewis: Oui, la conférence doit consulter toutes les provinces et cela doit prendre pas mal de temps.

[Français]

Le sénateur Pépin: Tantôt il a été question de quelqu'un qui obtiendrait un pardon. Même si le contrevenant obtenait un pardon, il aurait quand même commis ce crime. Il ne pourrait pas écrire son livre ou publier quelque chose à ce sujet. Ce serait contre la loi.

M. Blanchard: Aux termes de la loi C-220, effectivement, les fruits de sa création lui seraient retirés.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Comment vous y prendriez-vous pour réviser cette loi afin qu'elle soit acceptable? Recommenceriez-vous à zéro?

Mme Perkins-McVey: Je peux vous parler de certains des problèmes de procédure et de rédaction que j'ai soulevés. On pourrait supprimer les termes «peut inclure» certaines infractions criminelles pour y lire «incluant seulement» les infractions criminelles d'une certaine nature. Par exemple, on pourrait dire que seules les infractions aux termes de l'article 469, où seules les infractions établies à l'article 463.3 sont incluses. On pourrait donner une définition plus succincte. Cela aiderait.

On pourrait établir certaines procédures concernant les audiences et le droit d'intervenir dans une affaire criminelle au moment de la détermination de la peine. Cela serait utile. On pourrait supprimer l'imposition de responsabilités indirectes aux familles et aux personnes à charge à propos desquelles j'ai dit que l'article 7 soulevait des préoccupations. Cela aussi serait bon. Cependant, j'estime que le problème le plus grave est alors la lacune que présente l'article 2, parce qu'il faut toujours évaluer le poids de la violation par rapport à l'article 1. Il faut se demander s'il n'y aurait pas d'autres moyens de régler cette inquiétude. Nous estimons qu'il y a d'autres façons de s'y prendre par l'intermédiaire du mécanisme des lois civiles et des recours au civil qui existent.

N'oubliez pas que le but premier du projet de loi était essentiellement d'empêcher d'abord et avant tout que ces oeuvres soient publiées. Ce n'est pas ce que fait cette mesure législative. Elle ne porte pas sur les effets, mais seulement sur les profits. Les tribunaux civils disposent de mécanismes d'injonction et d'inter

used by victims that would not only address the profit element but also the dissemination of the information.

I would say, for all of those reasons, even if we sat down and carefully redrafted the legislation, took out the inconsistencies and the ambiguities and set up a procedure of hearing, that the overwhelming violation under section 2 would still make this legislation unpalatable. That is our position.

Senator Doyle: Other witnesses have placed their greatest emphasis on the fact that writing itself is not a criminal act and that, therefore, to say there should be no profits from something that is not in itself criminal, defeats the exercise of trying to re-build the law at this stage.

Would you say that that argument, which has already been before us, is too strongly stated and that therefore the act is repairable if we go through and do some of the things that you have said?

Are you really saying it is beyond repair or that it would be just terribly difficult?

[Translation]

Mr. Blanchard: Senator Doyle, as my colleague stated, there are specific problems associated with the logistics or the drafting of the bill. However, the most basic and general problem is the fact that it constitutes a direct assault on the freedom of expression guaranteed under section 2b) of the Charter. If we look at the tests established by our Supreme Court, each and every provision of this bill fails to meet them. Moreover, there are other problems which we have not even mentioned, and which have to do with freedom of expression. For example, the reference in section 12(1) of the Copyright Act to a work that is substantially based on the indictable offence or the circumstances of its commission represents is couched in such vague and imprecise words that it should not override a guaranteed constitutional freedom. Given the fact that the bill does not withstand scrutiny under section 2b), it should be viewed as stillborn legislation, if I can use that expression.

[English]

Senator Doyle: I think you have given me the answer I was expecting.

The Chairman: I have one question on which I would like to have an answer from such an esteemed body. Do you feel that the Canadian public is already adequately protected against the problems that are envisaged by this bill under our existing Criminal Code?

[Translation]

Mr. Blanchard: With all due respect, I do not feel that this is a criminal law matter a priori. Rather, it is a civil law matter. As my colleague indicated, recourse is already available to Canadians in all provinces, whether it be injunctions, attachments before judgment, or some other appropriate measure. When adjudicating rights, the courts attempt to strike a balance between freedom of

diction de publication de certains renseignements qui pourraient être utilisés par des victimes et qui ne porteraient pas seulement sur l'élément profit, mais également sur la communication de l'information.

Pour toutes ces raisons, je dirais que même si on prenait la peine de s'asseoir pour reprendre soigneusement le projet de loi, que si on en enlevait les incohérences et les ambiguïtés et qu'on établissait une procédure d'audition, la violation grave en vertu de l'article 2 rendrait toujours cette loi inacceptable. C'est ce que nous pensons.

Le sénateur Doyle: D'autres témoins ont surtout insisté sur le fait que l'écriture en soi n'est pas un acte criminel et que, par conséquent, dire qu'il ne devrait pas y avoir de profits résultant d'une chose qui en soi n'est pas criminelle va à l'encontre de toute tentative de reformuler le projet de loi à cette étape-ci.

Diriez-vous que cet argument, qui nous a déjà été présenté, est trop fort et que par conséquent, il est possible de réparer le projet de loi si l'on va de l'avant et qu'on tienne compte de certaines choses dont vous avez parlé?

À votre avis, est-ce que les choses sont vraiment irréparables ou est-ce que ce serait simplement très difficile?

[Français]

M. Blanchard: Sénateur Doyle, comme ma collègue vous le disait, les problèmes spécifiques de logistique ou de rédaction de la loi sont un problème. Mais le problème plus fondamental, plus global, plus général est l'affrontement direct avec la liberté d'expression, selon l'article 2. b) de la Charte. À cet égard, quand on regarde les tests que notre Cour suprême a établis, tous et chacun d'entre eux ne les rencontrent pas. Même à cet égard, il y a des problèmes que l'on n'a pas soulevés mais qui concernent la rédaction à l'égard de la liberté d'expression. Quand on parle, par exemple à l'article 12(1) de la Loi sur les droits d'auteur, d'un sujet qui relate en substance l'interprétation de cette infraction ou des circonstances, ce sont des termes tellement vagues et imprécis, cette imprécision est bien grande pour empêcher une liberté constitutionnellement garantie. Je pense que l'affrontement avec l'article 2. b) fait en sorte que cette loi est malheureusement — le bébé se présente tellement mal que le bébé est mort-né — si vous me permettez l'expression.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Je crois que vous m'avez donné la réponse que j'attendais.

La présidente: J'aimerais poser une question à laquelle j'aimerais avoir la réponse d'un groupe éminent comme le vôtre. Croyez-vous que le public canadien soit déjà suffisamment protégé contre les problèmes prévus dans ce projet de loi grâce à notre code criminel tel qu'il est?

[Français]

M. Blanchard: En toute déférence, je ne pense pas qu'il s'agit d'un problème de droit criminel a priori. C'est plutôt un problème de droit civil. Comme ma collègue vous l'a dit, les remèdes déjà à la disposition de nos concitoyens canadiens dans toutes les provinces, que ce soit par moyens d'injonction, de saisie avant jugement ou d'autres mesures adéquates, sont tout à fait adéquats

expression, victims rights, reputation and privacy. There is already appropriate recourse available to citizens to avail themselves of their rights.

I do not know if my colleagues are of the same opinion as me, but based on my own personal experience, I have not found any problems of this nature in Canada. I know of no case where a person profited outrageously from authorship respecting a crime.

Senator Cogger's example is entirely accurate. In the past four years, Ontario has received only \$11. This is proof that introducing legislation like this is completely out of line with the anticipated social ill. We are not at a point where we need legislation. We already have other highly effective means in our legal arsenal at the provincial level.

Senator Pépin: I have been told that only eight books have ever been published.

Mr. Blanchard: Quite possibly. I am not surprised at the low number.

[English]

Ms Perkins-McVey: We are dealing with all of these difficulties with the constitutionality and the drafting and we are trying to fit a square peg into a round hole, so to speak. One of the reasons there is such difficulty in applying this legislation to the Criminal Code is because this is not where it should be. The examples that have been given as it pertains to the civil remedies and the civil courts show that is where the remedies lie. It is inappropriate in this setting.

Senator Gigantès: Was the issue of article 11(d) of the Charter of Rights raised before I arrived?

Ms Perkins-McVey: Yes, it was. The presumption of innocence is something on which I commented at some length.

Senator Gigantès: This bill kicks in at the moment you are charged.

Ms Perkins-McVey: Yes.

Senator Gigantès: Former minister John Munro was charged and the charges were not dropped until ten years later when it was proven that there was no foundation for those charges.

Ms Perkins-McVey: The question is what remedy would he have against the Crown for the loss of that opportunity. In any event, yes, the concerns about the violation of the presumption of innocence are certainly a grave concern.

Senator Gigantès: Did anyone read to you all of those charges that would fall under this, such as alarming the Queen?

Ms Perkins-McVey: Yes, I have mentioned the 469 offences. Piracy is also included.

pour se prémunir. Dans l'adjudication de ces droits, les tribunaux font cette balance d'intérêt entre la liberté d'expression, le droit des victimes, la réputation et la vie privée. Il y a déjà des moyens, des recours qui sont appropriés pour nos concitoyens pour faire valoir leurs droits.

Mon expérience personnelle, je ne sais pas si c'est celle de mes autres collègues, me démontre qu'il n'y a pas de problèmes à cet égard au Canada. On n'a pas entendu parler d'une personne qui ait profité de façon outrageante ni même profité de quelque façon que ce soit, des produits de la criminalité en ayant écrit des ouvrages.

L'exemple du sénateur Cogger est tout à fait juste: en Ontario, on aurait reçu seulement 11 \$ depuis quatre ans. Cela démontre que de mettre en place une législation avec une logistique, à ce stade-ci est complètement disproportionné avec un mal social anticipé. On n'est pas du tout dans une situation où on a besoin d'une législation: on a déjà d'autres moyens tout à fait efficaces dans notre arsenal juridique au point de vue provincial.

Le sénateur Pépin: On nous a dit qu'il n'y avait eu que huit livres qui ont été publiés dans toute l'histoire.

M. Blanchard: C'est fort possible. Cela ne serait pas surprenant qu'il y en ait si peu.

[Traduction]

Mme Perkins-McVey: Nous étudions tous les problèmes concernant le côté constitutionnel et le libellé du projet de loi et, pour ainsi dire, nous essayons d'insérer une cheville carrée dans un trou rond. L'une des raisons pour lesquelles il est si difficile d'insérer ce projet de loi dans le Code criminel, c'est qu'il n'y a pas sa place. Les exemples donnés concernant les recours au civil et aux tribunaux civils indiquent que c'est là que se trouve la solution. Le projet de loi est inapproprié dans ce cadre-ci.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que la question du paragraphe 11(d) de la Charte canadienne des droits et des libertés a été soulevée avant que je n'arrive?

Mme Perkins-McVey: Oui. J'ai parlé assez longuement de la présomption d'innocence.

Le sénateur Gigantès: Le projet de loi s'applique au moment où la personne est accusée.

Mme Perkins-McVey: Oui.

Le sénateur Gigantès: L'ancien ministre John Munro a été accusé et les accusations n'ont été abandonnées que dix ans plus tard lorsqu'il a été prouvé qu'elles étaient sans fondement.

Mme Perkins-McVey: La question est de savoir quel recours il aurait contre la Couronne pour avoir perdu cette possibilité. De toute façon, oui, les préoccupations concernant la violation de la présomption d'innocence sont certainement graves.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que quelqu'un vous a lu toutes les accusations qui tomberaient sous ce projet de loi comme alerter la Reine?

Mme Perkins-McVey: Oui, j'ai parlé des infractions aux termes de l'article 469. La piraterie est également incluse.

Senator Gigantès: It includes delaying a train by fooling around with the signals. Which is graver, alarming the Queen or delaying the train? And what if she is on the train?

Ms Perkins-McVey: We did discuss the problems with the drafting of legislation and the way it gives the gambit to include both hybrid and indictable offences which would, by definition, be allowed to refer to matters that can be proceeded against summarily.

Senator Cogger: Here you are, representing the Canadian Bar Association, 35,000 lawyers across the country. Essentially, you are asking us to do away with a piece of legislation. That is what you are telling us. This legislation was passed unanimously by the House of Commons. I do not think I need to go into the details of the high esteem in which the Senate is held in the opinions of Canadians and, presumably, in the opinions of the Canadian Bar Association members as well.

How do you reconcile this? Are you happy with the situation? Do you see no problem with us as an unelected chamber disposing of a bill that comes to us with 100 per cent of the votes of the House of Commons?

Ms Perkins-McVey: From my perspective, as a criminal lawyer who is speaking for the criminal justice section, I think that the Senate would be held in higher esteem if it properly analyzed the legislation and took the appropriate steps to ensure the protection of all persons in accordance with the Charter and in accordance with appropriate drafting.

Ms Thomson: Indeed, the conclusion that we have presented to this committee today is not one to which we have come lightly. However, we note that in the House there was not a great deal of opportunity for public testimony like this and this is the first opportunity that we and many other groups have had to give our opinions to parliamentarians.

The Chairman: This is the first opportunity you have had?

Mr. Blanchard: Absolutely.

The Chairman: Our next witness is Ms Wendy Lill, member of Parliament and NDP critic for Heritage Canada.

Ms Wendy Lill, MP, NDP, Critic for Heritage Canada: I am the member of Parliament for Dartmouth, Nova Scotia. I realize, from hearing Senator Cogger, that we are looking at a rather unusual situation here. It is not standard practice for you to hear from MPs during your deliberations because it is assumed that we do our work down the hall in the other chamber.

However, one of the reasons I am here today is to express my concern about the manner by which this bill progressed through that chamber and got to the point where it is now. I also express concern as a writer and member of the Writers' Union of Canada, the Playwrights' Union and the Nova Scotia Writers' Federation.

Le sénateur Gigantès: Cela inclut le fait de retarder un train en touchant indûment aux signaux. Qu'est-ce qui est le plus grave, alerter la Reine ou retarder le train? Et si elle se trouvait dans le train?

Mme Perkins-McVey: Nous avons effectivement discuté des problèmes que posent le libellé du projet de loi et la façon dont il permet d'inclure à la fois des infractions mixtes et des infractions criminelles qui pourraient, par définition, se référer à des affaires pouvant faire l'objet d'une déclaration sommaire de culpabilité.

Le sénateur Cogger: Vous êtes ici pour représenter l'Association du Barreau canadien, 35 000 avocats de tout le pays. Essentially, vous nous demandez de rejeter une mesure législative. C'est ce que vous êtes en train de nous dire. Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes. Je ne crois pas devoir vous décrire en détail à quel point le Sénat du Canada est tenu en haute estime par les Canadiens et, je suppose, par les membres de l'Association du Barreau canadien également.

Comment concilier les deux? Êtes-vous satisfaite de la situation? Ne voyez-vous pas un problème quand nous, une Chambre non élue, refusons un projet de loi adopté à l'unanimité par la Chambre des communes?

Mme Perkins-McVey: De mon point de vue, en tant que criminaliste représentant la section du droit pénal, je crois que le Sénat serait davantage respecté s'il analysait adéquatement le projet de loi et prenait les mesures nécessaires pour assurer la protection de toutes les personnes conformément à la Charte et à un projet bien rédigé.

Mme Thomson: À vrai dire, la conclusion que nous avons présentée à votre comité aujourd'hui, nous ne l'avons pas prise à la légère. Cependant, nous remarquons qu'à la Chambre, il n'a pas été possible d'entendre beaucoup de témoins publics comme ici et que c'est la première fois que nous avons la possibilité, nous et de nombreux autres groupes, de donner notre opinion à des parlementaires.

La présidente: La première fois?

M. Blanchard: Absolument.

La présidente: Notre témoin suivant est Mme Wendy Lill, députée du NPD et critique du Patrimoine canadien.

Mme Wendy Lill, députée, critique du Nouveau Parti démocratique en matière de patrimoine: Je suis députée de la circonscription de Dartmouth, en Nouvelle-Écosse. Je suis consciente, d'après les propos du sénateur Cogger, que nous examinons une question plutôt inhabituelle ici. Il n'est pas courant pour vous d'entendre des députés dans le cadre de vos délibérations parce que l'on suppose que nous faisons notre travail au bout du couloir dans l'autre Chambre.

Cependant, l'une des raisons pour lesquelles je suis ici aujourd'hui, c'est pour faire part de mon inquiétude à propos de la façon dont ce projet de loi a été examiné à différentes étapes à la Chambre pour en arriver là où il en est. J'exprime également une préoccupation en tant qu'écrivaine et membre de la Writers' Union of Canada, de la Playwrights' Union et de la Nova Scotia Writers' Federation.

As an aside, one of your esteemed colleagues, Jean-Louis Roux, will be opening in a play of mine tonight at the Great Canadian Theatre Company.

I apologize for not having written material to submit at this time for translation and distribution.

First of all, like many groups who have appeared before you, I would like to state my utter and absolute aversion to the idea that certain persons who have committed heinous crimes should profit from those crimes. It may, in fact, be that common aversion toward certain high-profile crimes in this country which helped to speed this bill through the House of Commons. In my experience in that place, some of the most obscure and arcane issues can be debated within an inch of their lives and sometimes far beyond, but it did not happen in this case. This bill was not turned over and inspected from every angle. It was not batted back and forth across the House with the usual appetite.

One reason for that may be that this bill's author invoked the names of Paul Bernardo, Clifford Olson, Karla Homolka, names which have been burned into the public's imagination over the past couple of years; names with which no one wants to be seen closely associated, let alone supporting. Perhaps this goes part of the way in explaining the lack of appetite for debating this bill in the House.

Bill C-220 would require that anyone indicted —

Senator Gigantès: That is "charged," not "indicted," and that is worse.

Ms Lill: You are right. Anyone charged with a federal offence would forfeit both the copyright and royalties of a work which focused on their crimes. The prohibition also extends to the families of the charged individuals. The bill's author is himself a lawyer. Assumptions were perhaps made that he had some kind of competence in drafting such things.

Assumptions were also made that this bill had been studied in the justice committee in the last sitting. I understand that in fact the author re-tabled Bill C-220 without adding the recommendations that had come forward from the parliamentary committee.

Those recommendations were to withdraw the provisions in the bill which would bar relatives of a criminal from writing about the crime. The bill's author failed to recognize these amendments in the legislation when he re-introduced the bill.

The bill was re-introduced in the early days of an early session of a new Parliament when there were over 100 new members, myself included, still trying to find the washrooms. I would venture to say that this bill was deliberately brought in during that time to take advantage of the general newness and disarray of those early days.

The bill was re-introduced at the same stage as it had been in the previous Parliament. In an unusual move, unanimous consent was used to pass a private member's bill. Even the member who assisted in moving the bill has said now that his motion was a

Soit dit en passant, l'un de vos éminents collègues, Jean-Louis Roux, jouera dans une de mes pièces ce soir à la Great Canadian Theatre Company.

Je m'excuse de ne pas avoir rédigé de document à vous soumettre, document qui aurait pu être traduit et distribué.

Tout d'abord, à l'instar de nombreux groupes qui ont comparu devant votre comité, je tiens à dire toute l'horreur que je ressens à l'idée que certaines personnes qui ont commis des crimes atroces puissent profiter des fruits de leur crime. À vrai dire, c'est peut-être cette aversion commune à l'égard de certains crimes commis au Canada et hautement médiatisés qui a facilité l'adoption rapide de ce projet de loi à la Chambre des communes. D'après mon expérience de cet endroit, certaines des questions les plus obscures peuvent être débattues dans les moindres détails et interminablement, mais cela n'a pas été le cas cette fois-ci. Ce projet de loi n'a pas été retourné sur tous les côtés et inspectés de tous les angles. On ne se l'est pas renvoyé d'un bout de la Chambre à l'autre avec l'ardeur habituelle.

L'une des raisons en est peut-être que l'auteur de ce projet de loi a évoqué les noms de Paul Bernardo, Clifford Olson, Karla Homolka, des noms qui ont été gravés au fer rouge dans l'esprit du public au cours des deux dernières années, des noms auxquels personne ne veut être associé étroitement, encore moins les défendre. Cela explique peut-être en partie l'absence d'envie de débattre de ce projet de loi à la Chambre.

Le projet de loi C-220 exige que toute personne accusée...

Le sénateur Gigantès: On dit «accusée» et non «inculpée», et c'est encore pire.

Mme Lill: Vous avez raison. Quiconque est accusé d'une infraction fédérale se verra confisquer ses droits d'auteur et les redevances d'une oeuvre portant sur ses crimes. L'interdiction s'applique également aux familles des accusés. L'auteur du projet de loi est lui-même avocat. On a peut-être supposé qu'il avait une certaine compétence pour rédiger de tels textes.

On a également supposé que ce projet de loi avait été étudié au comité de la justice lors de la dernière session. Je crois savoir que l'auteur a déposé à nouveau le projet de loi C-220 sans y ajouter les recommandations qui avaient été présentées par le comité parlementaire.

Ces recommandations visaient à retirer du projet de loi les dispositions qui empêchaient les parents d'un criminel de publier le récit du crime. L'auteur du projet de loi n'a pas tenu compte de ces modifications lorsqu'il l'a présenté à nouveau.

Le projet de loi a été présenté à nouveau au début de la session d'une nouvelle législature comptant plus de 100 nouveaux députés, y compris moi-même, qui en étaient encore à chercher les salles de toilette. J'oserais même dire que ce projet de loi a été délibérément présenté à un moment propice pour profiter du manque de maturité général et de la confusion des débuts d'une législature.

Le projet de loi a été déposé à nouveau au même stade où il se trouvait lors de la législature précédente. Fait inusité, on a utilisé le consentement unanime pour adopter un projet de loi d'initiative parlementaire. Même le député qui a apporté son aide pour

spur-of-the-moment thing to help the bill's author avoid the roadblocks usually faced by private member's bills. He, himself, has been quoted as saying he is not sure the bill addresses the problem of criminals profiting from their crimes by writing books or making movies about them.

Be that as it may, on October 1, a bill which fundamentally alters Canadians' freedom of speech received Commons' approval in less than five minutes. It was not one of the Commons' proudest hours. I am not here to point fingers because I am certainly one who must take some responsibility for what occurred there.

I hope we will learn from this experience, and I hope that the example of this case will alert us to the need for more safeguards in process which will prevent private member's business from breezing through with such ease. I would like to move past the issue of process at this point to the issue of content.

I am aware that you have received submissions from many arts organizations, including the Canadian Council for the Arts and the Writers' Union of Canada. I want to echo their concerns around freedom of expression from the point of view of guarding social democracy in this country.

This proposed legislation will paint everyone with the same brush. It will affect all of those who have been charged with an indictable offence in the same way. It will treat counterfeiters the same as mass murderers, child molesters, glue-sniffers who do break-and-enters on Main Street in north-end Winnipeg, young prostitutes, car thieves. This could include, for example, a convict who served his time and writes of his experience to help others who may be moving along the same destructive road, people who are trying to re-establish some order in their lives by writing of their experience in an effort to make sense of it.

Writing is a very important means of redemption and rehabilitation. Bill C-220 would have the effect of being a great silencer, a heavy, oppressive covering over people's rights to know and to speak about their own experiences living within this country.

I do not think I have to tell anyone that our jails are bursting at the seams with young people. A recent article in *The Globe and Mail* talked about the high rate of incarceration which we have in this country, the majority being very young people and an astounding number being young native and black Canadians. Do we not want to hear what they have to say about their lives? Do we not want to allow them to engage in any reflection over what has put them behind bars? Do we not want to give them the ability and the liberty to rage through words — a much safer method than fist and guns — at the society which has short-changed them, failed them, in many ways abused them and their hopes?

présenter le projet de loi a dit depuis que sa motion avait été présentée sur l'impulsion du moment pour aider l'auteur du projet de loi à éviter les obstacles auxquels font habituellement face les projets de loi d'initiative parlementaire. Il aurait même dit qu'il n'est pas certain que le projet de loi permette de régler le problème de criminels qui profitent des fruits de leur crime en rédigeant des livres ou en en faisant des films.

Quoi qu'il en soit, le 1^{er} octobre, un projet de loi qui modifie fondamentalement la liberté d'expression des Canadiens a reçu l'approbation des Communes en moins de cinq minutes. Ce n'est pas là l'une des heures les plus glorieuses de la Chambre. Je ne suis pas ici pour pointer quelqu'un du doigt parce que je suis certainement en partie responsable moi aussi de ce qui s'est produit.

J'espère que nous tirerons profit de cette expérience, et que l'exemple de ce cas éveillera notre attention à la nécessité d'imposer plus de garanties à un procédé pour empêcher que des projets de loi d'initiative parlementaire soient adoptés à toute vapeur comme ça été le cas. J'aimerais maintenant passer de la question de la méthode à celle du contenu.

Je sais que vous avez reçu des mémoires de nombreuses organisations artistiques, y compris le Conseil canadien des arts et la Writers' Union of Canada. Je tiens à faire écho à leurs soucis concernant la liberté d'expression du point de vue de la protection de la démocratie sociale au Canada.

Ce projet de loi met tout le monde dans le même sac. Il touchera de la même façon tous ceux qui sont accusés d'une infraction criminelle. Il traitera les faussaires sur le même pied que les tueurs en série, les agresseurs d'enfants, les renifleurs de colle qui commettent des vols par effraction, rue Main dans le nord de Winnipeg, les jeunes prostitué(e)s, les voleurs de voitures. Ainsi, cela pourrait inclure un condamné qui a purgé sa peine et qui relate son expérience afin d'aider d'autres gens qui s'engagent peut-être sur le même chemin dangereux ou des personnes qui essaient de remettre de l'ordre dans leur vie en écrivant sur leur expérience dans le but d'y trouver un sens.

L'écriture est un très bon moyen de rédemption et de réadaptation. Le projet de loi C-220 viendrait bâillonner les gens, il constituerait une mesure lourde, oppressive, qui va à l'encontre du droit des gens de ce pays de réfléchir à leurs propres expériences et d'en parler.

Je n'ai besoin de dire à personne que nos prisons sont pleines à craquer de jeunes. Un article récemment paru dans *The Globe and Mail* parlait du taux élevé d'incarcération au Canada, la majorité des détenus étant de très jeunes personnes et un nombre stupéfiant de jeunes autochtones et de Canadiens noirs. Ne voulons-nous pas entendre ce que ces gens ont à dire de leur vie? Ne voulons-nous pas leur permettre de s'engager dans une réflexion sur les raisons qui les ont amenés derrière les barreaux? Ne voulons-nous pas leur donner la possibilité et la liberté d'exprimer leur rage par écrit — méthode bien plus sûre que les poings et les armes — contre une société qui ne leur a pas donné leur dû, qui les a laissés tomber et qui à maints égards les a maltraités, eux et leurs espoirs?

Any kind of therapy or rehabilitation involves writing through one's experiences. Do we simply want to jail these criminals and sentence them? I think not. I would venture that we have already silenced too many people. We have not listened enough and not soon enough. We are in danger of turning down the volume even farther with such draconian bills as Bill C-220.

I belong to an organization which sponsors prison art. I read with amazement the poetry and short stories of people who have found themselves in jail. I hear voices which are more critical and perceptive than some of the most penetrating articles I have read in newspapers or magazines. I do not want to silence these voices simply because we are all in agreement that a handful of criminals should not be allowed to profit from their atrocities.

The argument has been made that no one is stopping anyone from writing, that Bill C-220 would only impact on one's ability to profit from one's writing. I would disagree with that. All of us are both private and public beings. I know that when I speak, I do so with the hope of being heard. I write with the hope of being read. We all yearn for the warm balm of recognition. When we say we want to tell our story, we do not mean to a wall; we mean to a larger society. That means through publishing. Freedom of expression includes access to the means to disseminate your expression.

Susan Musgrave, chair of the Writers' Union of Canada, made the point that no publisher will publish a book if the writer is not 100 per cent in control of his or her copyright. The first clause of every contract between an author and a publisher deals with copyright ownership. Douglas Gibson, chief publisher at McClelland & Stewart, said that a writer must prove they own the horse before he can agree to buy it.

Under this bill, the state will own the horse. It will have to agree to publish the book. The state will also be in charge of the justice system that may have wrongfully convicted the person in the first place. As Clayton Ruby, a well-known defence lawyer, has stated, if someone is attacking the justice system, why would that system allow them to publish?

If no one was willing to publish the story of Donald Marshall, a Mi'kmaq youth from a Cape Breton reserve who was wrongfully convicted of murder, there would never have been a review of his trial. He would not be a free man today.

I have read the presentation of Rudy Wiebe on behalf of seven organizations and I have to reiterate his point that we pride ourselves in Canada on not having political criminals. It is sobering to think that a person such as Martin Luther King would not be able to publish an account of an unlawful political protest in Canada if Bill C-220 were law.

I urge this committee to kill this legislation before it goes any further. People have the right to express themselves. It is a revered premise in all democratic societies. Yet on an early fall afternoon,

Toute forme de thérapie ou de réhabilitation implique l'écriture de ses expériences. Est-ce qu'on veut simplement emprisonner ces criminels et leur faire purger leur peine? Je ne crois pas. J'irais jusqu'à dire que l'on a déjà bâillonné trop de gens. Nous ne les avons pas suffisamment écoutés et pas assez tôt. Nous risquons de baisser le volume encore plus avec un projet de loi aussi draconien que le projet de loi C-220.

J'appartiens à une organisation qui parraine l'art dans les prisons. Je lis avec étonnement la poésie ou les nouvelles de gens qui se sont retrouvés en prison. J'y entends des voix plus critiques et perpectives que certains des articles les plus clairvoyants que j'aie lus dans les journaux ou les magazines. Je ne veux pas faire taire ces gens simplement parce que nous sommes tous d'accord qu'une poignée de criminels ne devraient pas être autorisés à tirer profit de leurs atrocités.

Certains ont soutenu que l'on n'empêche personne d'écrire, que le projet de loi C-220 n'aurait un impact que sur la capacité de tirer profit de ses écrits. Je ne suis pas d'accord. Nous sommes tous des êtres privés et publics à la fois. Je sais que lorsque je parle, je le fais dans l'espoir d'être entendue. J'écris dans l'espoir d'être lue. Nous avons tous besoin d'être reconnus. Lorsque nous disons que nous voulons raconter notre histoire, nous ne voulons pas la raconter à un mur, mais bien à la société dans son ensemble. Et cela veut dire être publié. La liberté d'expression inclut l'accès à des moyens qui permettent de faire connaître ses opinions.

Susan Musgrave, présidente de la Writers' Union of Canada, a dit qu'un éditeur ne publiera un livre que si son auteur a le plein contrôle sur les droits d'auteur de ce livre. La première disposition de tout contrat entre un auteur et un éditeur traite de la propriété littéraire et artistique. Douglas Gibson, éditeur en chef chez McClelland & Stewart, a dit qu'un auteur doit pouvoir lui prouver qu'il est propriétaire de ses droits d'auteur avant qu'il n'accepte de les acheter.

En vertu de ce projet de loi, l'État sera propriétaire des droits d'auteur. Il décidera si le livre sera publié ou non. L'État contrôlera aussi le système juridique qui a peut-être fait condamner une personne innocente. Comme l'a mentionné Clayton Ruby, un avocat de la défense bien connu, si quelqu'un attaque le système juridique, pourquoi ce système permettrait-il à cette personne de publier son livre?

Si personne n'avait publié l'histoire de Donald Marshall, un jeune Micmac d'une réserve du Cap-Breton qui a été injustement trouvé coupable de meurtre, sa cause n'aurait jamais été en appel et il ne serait pas libre aujourd'hui.

J'ai lu le mémoire que M. Rudy Wiebe a déposé au nom de sept organismes et je répète son argument, à savoir que le Canada est fier de ne pas avoir de prisonniers politiques. Il est rassurant de penser qu'une personne comme Martin Luther King ne pourrait pas publier sa version d'une manifestation politique non autorisée au Canada si le projet de loi C-220 est adopté.

Je demande au comité de couler ce projet de loi avant qu'il n'aille plus loin. Les gens ont le droit de s'exprimer. C'est un élément essentiel à toute société démocratique. Pourtant, par suite

because of a series of errors and omissions and some shoddy work, we are in danger of throwing it all away.

Bill C-220 must be discarded in the clear, hard light of day because of the serious implications which it will have for the issues of freedom of expression, copyright and social democracy in this country. It encroaches on the freedom of expression not only of writers who have committed crimes but also on the right of Canadians to participate in a democratic society without unjustifiable restrictions on their rights to know.

Bill C-220 takes an unnecessary whack at the freedoms of Canadians. It seeks to silence far too many of the voices in this country to which we should be listening closely. Some, such as the Canadian Bar Association, say provisions already exist in legislation to prohibit people from profiting from their crimes. Let us look at them. Let us build on them. Let us not take a "nuclear weapons" approach to a problem which could be dealt with in more localized and effective way.

I urge you to discard Bill C-220, but it must not be thrown out before lessons are learned about how we got to this position and how we can avoid finding ourselves there again. Thank you for the opportunity to address you today.

The Chairman: This is off the subject but may I know the name of your play which is opening tonight?

Ms Lill: The play is called *Glance Bay Miners' Museum* and it is based on a short story by Sheldon Currie.

Senator Moore: Ms Lill, for the record, you are a member of the New Democratic Party caucus in the House of Commons?

Ms Lill: That is correct.

Senator Moore: What is the official NDP position with respect to the Senate?

Ms Lill: I think you may know the official position, Senator Moore. It is that we would take steps to abolish the Senate.

Senator Moore: Do you agree with that?

Ms Lill: I certainly would agree with a review of the Senate as it is presently constituted.

Senator Moore: If the Senate asserted its Constitutional powers and adopted your suggestion that we kill this bill, would you say that we would be performing a useful function?

Ms Lill: Yes, I would certainly think that.

Senator Moore: I have heard what you said about the newness of the members and that not much discussion took place. You mentioned that the proposer of the bill did not attach to his proposal the recommendations of the House of Commons judicial committee in the previous Parliament.

What about the opportunity for interested parties to make representations? Were there no committee hearings held to give

d'une série d'erreurs et d'omissions et d'un travail fait à la hâte un début d'après-midi d'automne, nous voilà maintenant sur le point de tout foutre en l'air.

Le projet de loi C-220 doit être rejeté à cause des graves répercussions qu'il aura sur la liberté d'expression, le droit d'auteur et la démocratie sociale dans notre pays. Il empiète sur la liberté d'expression, non seulement des auteurs qui ont commis des actes criminels, mais sur le droit de tous les Canadiens qui veulent être actifs au sein d'une société démocratique sans se voir imposer des restrictions injustifiées sur leur droit de savoir.

Le projet de loi C-220 s'attaque inutilement aux libertés des Canadiens. Il cherche à bâillonner trop de nos concitoyens que nous devrions écouter attentivement. L'Association du Barreau canadien, entre autres, mentionne que des dispositions sont déjà prévues pour empêcher les gens de profiter des fruits de leurs crimes. Jetons un coup d'oeil à ces dispositions et utilisons-les comme point de départ. Pourquoi se doter «d'armes de destruction massive» pour aborder un problème qui pourrait être réglé d'une façon plus méticuleuse et efficace.

Je vous invite à rejeter le projet de loi C-220, mais il ne doit pas être mis de côté avant que nous ayons compris comment nous en sommes arrivés là et comment nous pouvons éviter de nous y retrouver à nouveau. Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de m'adresser à vous aujourd'hui.

La présidente: Je sais que cette question est hors contexte, mais puis-je savoir le titre de votre pièce qui débute ce soir?

Mme Lill: La pièce s'intitule: *Glance Bay Miners' Museum* et est tirée d'une nouvelle de Sheldon Currie.

Le sénateur Moore: Madame Lill, à titre d'information, vous faites partie du caucus du Nouveau Parti démocratique à la Chambre des communes?

Mme Lill: C'est exact.

Le sénateur Moore: Quelle est la position officielle du NPD en ce qui concerne le Sénat?

Mme Lill: Je crois que vous connaissez notre position officielle, sénateur Moore. Nous sommes en faveur de l'abolition du Sénat.

Le sénateur Moore: Êtes-vous d'accord avec ceux qui défendent cette position?

Mme Lill: Je serais certainement en faveur d'une révision de la constitution actuelle du Sénat.

Le sénateur Moore: Si le Sénat se prévalait de ses pouvoirs constitutionnels pour rejeter ce projet de loi comme vous le suggérez, diriez-vous que nous ferions un travail utile?

Mme Lill: Oui, je le penserais certainement.

Le sénateur Moore: J'ai entendu vos commentaires sur nos nouveaux membres et sur le peu de discussions qui ont eu lieu sur ce projet de loi. Vous avez dit que l'auteur du projet de loi n'y avait pas annexé les recommandations du comité de la justice de la Chambre des communes présentées à la dernière législature.

Que faites-vous des occasions qu'ont eues les parties intéressées de soumettre leurs opinions? N'y a-t-il pas eu des séances de

writers, lawyers, any interested party, the opportunity to make remarks or to suggest changes or to suggest killing the bill?

Ms Lill: There were no hearings during this Parliament. There was a judicial hearing in the former Parliament around this bill. Out of that came recommendations to delete the provision barring relatives of a criminal from writing about the crime.

Senator Moore: So there were judicial committee hearings held in the previous Parliament. We had an election and all of those hearings become history. With a new Parliament, when the bill comes in again, would there not be new committee hearings?

Ms Lill: I understand that, on October 1, a private member moved to have his bill passed by unanimous consent, a rather unusual procedure. The loophole has not been closed on that. It can still happen tomorrow. It is not something with which any of the parties, including the Conservatives, would have any truck or trade. However, it can still happen if there is an individual private member who wants to try to proceed with their bill in that capacity.

Senator Moore: Were you in the House when this came up?

Ms Lill: No, I was not.

Senator Moore: Do you know how many people were there that day?

Ms Lill: I am not sure how many were there. I know it was not full. On some afternoons I have been sitting in there and they are hard-pressed to have a quorum. I would imagine it was a dreary turn-out.

Senator Moore: Would there not be representatives from all parties?

Ms Lill: I think there were representatives from all parties.

Senator Moore: Do you know if there was any previous discussion among the leadership in the parties in advance of Mr. White's motion to pass this bill?

Ms Lill: I am not aware of that.

The Chairman: Ms Lill, you are probably proving the worth of the Senate. The next questioner is Senator Pépin.

[Translation]

Senator Pépin: I simply wanted to make a comment. Having been an MP myself once, I understand very well what you are saying. You are newly elected, you have many things to accomplish and you want to do your job well. I understand that you have to juggle your work in Parliament, in committee and in your constituency. You have a lot on your plate.

I appreciate your courage in coming here today to tell us that in your opinion, this bill was not given sufficient consideration by the people who adopted it. I appreciate that and I agree that the Senate should be reformed. Perhaps you would care to look at this matter with us. Instead of abolishing the Senate, perhaps we could

comité pour donner l'occasion aux auteurs, aux avocats et à toutes les personnes intéressées de faire des commentaires, de proposer des changements ou de suggérer que le projet de loi soit rejeté?

Mme Lill: Aucune audience n'a été tenue au cours de la présente législature. Le comité de la justice a examiné ce projet de loi au cours de la dernière législature et a recommandé d'éliminer la disposition qui empêcherait les parents d'un criminel d'écrire quoi que ce soit au sujet de son crime.

Le sénateur Moore: Donc, il y a bien eu des audiences du comité de la justice au cours de la dernière législature. Des élections ont eu lieu et toutes ces audiences sont devenues de l'histoire ancienne. Lors d'une nouvelle législature, quand le projet est à nouveau déposé, de nouvelles audiences n'ont-elles pas lieu?

Mme Lill: Je sais que le 1^{er} octobre, un simple député a présenté une motion visant à faire adopter son projet de loi avec le consentement unanime de la Chambre, ce qui est plutôt inhabituel. La faille qui a permis cette démarche existe toujours. Cela pourrait se reproduire demain. Je ne crois pas que ce genre de démarche ait l'assentiment d'aucun des partis, incluant le Parti conservateur. Cependant, ce genre d'événement pourrait se reproduire si un simple député tente de faire approuver son projet de cette façon.

Le sénateur Moore: Étiez-vous présente à la Chambre quand cela s'est produit?

Mme Lill: Non, je n'y étais pas.

Le sénateur Moore: Savez-vous combien de personnes y étaient ce jour-là?

Mme Lill: Je n'en suis pas certaine. Je sais qu'il n'y avait pas foule. Il y a des après-midi où j'ai siégé où nous avions peine à constituer un quorum. J'imagine que l'assistance devait être peu nombreuse.

Le sénateur Moore: N'y avait-il pas des représentants de tous les partis?

Mme Lill: Je crois que oui.

Le sénateur Moore: Savez-vous si les responsables des partis ont eu des discussions avant que M. White ne dépose sa motion pour faire adopter son projet de loi?

Mme Lill: Je ne le sais pas.

La présidente: Madame Lill, vous êtes probablement en train de démontrer l'utilité du Sénat. La parole est au sénateur Pépin.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je voudrais simplement faire un commentaire. Ayant été parlementaire moi-même, je comprends très bien ce que vous avez dit: vous êtes élue une première fois, vous avez bien des choses à faire et vous voulez très bien faire votre travail. Je comprends qu'il faut jongler avec notre travail au Parlement aux comités et avec le travail de comité. Il y a bien des choses à faire.

Je vous trouve très courageuse d'être venue nous dire que vous reconnaissez que ce projet de loi n'a pas été suffisamment étudié par les gens qui l'ont voté. Je l'apprécie et je suis d'accord que le Sénat devrait faire une réforme. Peut-être qu'à ce moment, vous pourriez étudier cette question avec nous. Au lieu d'abolir l'

reform it. Thank you for having the courage of your convictions and for coming here to tell us that you feel the House made a mistake in passing this bill.

[English]

Senator Gigantès: Am I correct in assuming that all members of the House of Commons can read?

Senator Doyle: Now that is a canard.

Ms Lill: I cannot speak for all of them.

Senator Gigantès: Those who passed this bill, were they not literate? Could they not read it? It is not very long. Were they not aware that it was against the Charter? I am not a lawyer. The minute I saw it, I recognized problems with Articles 11(d) and 2(b).

This is a very serious bill considering the damage that it can do, and the House of Commons passed it unanimously. We often have small attendance in the Senate at certain times but we would not pass a bill like this.

One of the things the Senate has accomplished is to put some right of appeal in the CSIS bill, the bill which split the RCMP in two and created CSIS. A review panel was established. An accused person, for the first time, would have the right to confront the accusations. Before that, a deputy minister could simply throw someone out without explaining why, on the grounds of secrecy. They could stamp them forever as unloyal to the country. I suffered from that process. It is a senator who piloted the changes and another senator who sponsored them.

Do you remember the drunken defence? Do you remember that criminal who battered and raped a woman but said he was too drunk and, therefore, did not have *mens rea*; he did not have his mind to it? We changed that — we, the Senate. In fact, I did. The House of Commons made a few changes to it and passed it.

Do you know how much the Senate costs each Canadian per year?

Ms Lill: No, I do not.

Senator Gigantès: It cost \$1.30. Therefore, I cost each Canadian, each year, 1.3 cents. In my 14 and a half years, by the time I retire in August, I will have cost each Canadian 22 cents. I put the CSIS thing through. I put the drunken defence change through. Now I will vote to kill this bill. I think it is worth 22 cents to you to have this backstop. I know we are appointed and unelected hacks with absolutely no talent, no education, and so on. I have NDP relatives who think I am a moral leper because I have progressive ideas but I am not a member of the NDP.

Sénat, on pourrait peut être le réformer. J'apprécie le courage de vos convictions et que vous veniez nous rencontrer pour nous dire que vous croyez qu'il y a eu une erreur en Chambre.

[Traduction]

Le sénateur Gigantès: Est-ce que je me trompe en disant que tous les députés de la Chambre des communes savent lire?

Le sénateur Doyle: C'est un bobard.

Mme Lill: Je ne peux me prononcer pour chacun d'entre eux.

Le sénateur Gigantès: Les personnes qui ont approuvé ce projet de loi ne savent-elles pas lire et écrire? Ne pouvaient-elles pas le lire? Il n'est pas très long. Ne savaient-elles pas qu'il allait à l'encontre de la Charte? Je ne suis pas avocat. Dès que je l'ai lu, j'ai remarqué que les paragraphes 11(d) et 2(b) faisaient problème.

Il s'agit ici d'un projet de loi important quand on pense aux dommages qui pourraient en découler et la Chambre des communes l'a approuvé à l'unanimité. Nous avons à l'occasion peu de personnes qui siègent au Sénat, mais jamais nous n'approuverions un projet de loi comme celui-là.

Une des réalisations du Sénat a été d'inclure une disposition prévoyant un droit d'appel dans le projet de loi sur le SCRS, le projet de loi qui a divisé la GRC en deux pour ainsi former le SCRS. Un groupe de révision a été créé. Pour la première fois, un accusé pouvait se défendre des accusations portées contre lui. Auparavant, un sous-ministre pouvait tout simplement congédier quelqu'un sans avoir à expliquer son geste, sous prétexte de préserver le secret. Il pouvait donner à quelqu'un la réputation de manquer de loyauté envers son pays. J'ai été victime de ces manoeuvres. C'est un sénateur qui a mis les changements de l'avant et un autre qui les a parrainés.

Vous souvenez-vous de l'intoxication invoquée comme motif de défense? Vous souvenez-vous de ce criminel qui a battu et violé une femme et s'est défendu en disant qu'il était trop ivre et qu'il ne pouvait, de ce fait, avoir des intentions coupables, qu'il ne savait pas ce qu'il faisait? C'est nous, au Sénat, qui avons changé cela. En fait, j'ai moi-même été l'instigateur de ce changement. La Chambre des communes y a apporté quelques modifications et l'a adopté.

Savez-vous combien coûte annuellement le Sénat à chaque Canadien?

Mme Lill: Non, je ne le sais pas.

Le sénateur Gigantès: Il coûte 1,30 \$. Je coûte donc 1,3 cent annuellement à chaque Canadien. Quand je prendrai ma retraite en août, j'aurai coûté à chaque Canadien 22 cents pour mes quatorze années et demie de service. J'ai travaillé à faire adopter les changements au SCRS et à interdire l'intoxication comme motif de défense. Je vais maintenant voter contre ce projet de loi. Je pense que cet appui vaut bien que vous dépensiez 22 cents. Je sais que nous ne sommes que des politicards nommés sans être élus qui n'ont absolument aucun talent, aucune instruction. J'ai de la famille néo-démocrate qui pense que je n'ai aucune valeur morale parce que j'ai des idées progressistes mais que je ne suis pas membre du NPD.

Anybody who makes a democracy work, whatever title they wear, whatever they call their party, is essentially a Liberal, a member of the party that recognizes that absolute, perfect solutions do not work and that you have to find compromises with which the largest number of people can live. I am very proud to be a Liberal and not a doctrinaire Reformer or a doctrinaire NDPer. It was astonishing to me when I saw this piece of legislation.

Ms Lill: I do not disagree with a thing you are saying. Obviously, there are 35,000 lawyers who are happy that the Senate is in existence at this point in time, as well as all of the writers' groups who appeared here. I am glad this is being given sober, second thought in the Senate. It is a very important thing to be happening right now.

Senator Gigantès: This particular committee is non-partisan. We do not act in a partisan manner. Senator Doyle and I almost invariably find ourselves on the same side. He is a Conservative, I am a Liberal, but these are issues concerning human beings, and that is how we deal with them, even though we are appointed hacks.

Ms Lill: I am not exactly sure why Senator Moore asked me what party I represent because I am representing 70,000 people in Dartmouth. That is my constituency. I do not think it is too relevant what party I am representing at this point in time.

Senator Gigantès: It is not but I have had youngsters' groups say to me, "But you are not accountable," and my answer is I am accountable to my conscience. It is my conscience that makes me agree with you on this bill, not because I might have to face an electorate that is emotional about Homolka or whatever.

Ms Lill: I am wondering if I could ask you a question. Are you in favour of some kind of Senate reform? Is that a necessary step at this point?

Senator Gigantès: There was an article today in the *Calgary Herald* stating that if the Senate were elected, Senator Ghitter would not run. I am not sure if I should be happy because he would not run or whether it was a great piece of news because, if he would not run, then we would not have elected senators.

Supposing we had the Triple-E Senate, which is one of the things wanted out west, or so we are told. We would end up with a U.S.-style Senate, and the lobbyists would come. Any U.S. senator who wants to be re-elected must have a lot of money. We would not need quite so much but it would come to that.

The Chairman: I do not like to interrupt the discussion because it is quite free-ranging and we are fairly informal, but we are quite a bit off the topic. Senator Gigantès, do you have anything else to ask our witness about this bill?

Senator Gigantès: No, I do not.

Toute personne qui travaille à faire fonctionner la démocratie, peu importe son titre ou son affiliation politique, est essentiellement un libéral, un membre du parti qui admet que les solutions absolues et parfaites ne fonctionnent pas et qu'il doit trouver des compromis qui sont acceptables par la majorité. Je suis très fier d'être libéral et non pas un réformiste doctrinaire ou un néo-démocrate doctrinaire. J'ai vraiment été étonné de voir ce texte de loi.

Mme Lill: Je suis entièrement d'accord avec vous sur toute la ligne. De toute évidence, il y a en ce moment 35 000 avocats et tous les groupes d'auteurs qui ont comparu ici qui sont heureux aujourd'hui que le Sénat existe. Je suis heureuse que cette question soit sérieusement réévaluée par le Sénat. Il est important que cela se fasse dès maintenant.

Le sénateur Gigantès: Notre comité est impartial. Nous n'agissons pas de façon sectaire. Le sénateur Doyle et moi-même nous retrouvons pratiquement toujours du même côté. Il est conservateur, je suis libéral, mais il s'agit là de questions humaines et nous les traitons en tant que telles, même si nous ne sommes que des valets de parti nommés et non élus.

Mme Lill: Je ne sais pas très bien pourquoi le sénateur Moore m'a demandé quel parti je représente car, à vrai dire, je représente 70 000 personnes de Dartmouth, ma circonscription. Je ne crois pas qu'il soit pertinent dans le contexte actuel de se demander quel parti je représente.

Le sénateur Gigantès: Cela n'est en effet pas pertinent, mais j'ai des groupes de jeunes qui me disent: «Mais vous n'avez pas de comptes à rendre», et je leur réponds que j'ai des comptes à rendre à ma conscience. C'est ma conscience qui fait que je suis d'accord avec vous au sujet de ce projet de loi, et pas le fait que j'aie à faire face à un électorat qui s'inquiète d'Homolka ou de toute autre question du genre.

Mme Lill: Si vous le permettez, j'aimerais vous poser une question. Êtes-vous en faveur de la réforme du Sénat? Croyez-vous qu'elle soit nécessaire en ce moment?

Le sénateur Gigantès: Aujourd'hui, le *Calgary Herald* a publié un article disant que si le Sénat était élu, le sénateur Ghitter ne se présenterait pas. Je ne sais pas si je dois me réjouir du fait qu'il ne se présenterait pas ou s'il s'agissait d'une bonne nouvelle parce que si le sénateur Ghitter ne se présentait pas, nous n'aurions aucun sénateur élu.

Supposons que nous ayons un Sénat «triple E» qui est, selon ce que nous avons entendu dire, ce que l'Ouest veut avoir, nous aurions un Sénat à l'américaine et les lobbyistes feraient leur apparition. Un sénateur américain qui veut être réélu doit avoir beaucoup d'argent. Nous n'en aurions pas autant besoin, mais nous en viendrions à cela.

La présidente: Je n'aime pas interrompre la discussion puisqu'elle est libre et plutôt informelle, mais nous nous égarons passablement. Sénateur Gigantès, avez-vous d'autres questions à poser à ce témoin à propos de ce projet de loi?

Le sénateur Gigantès: Non, je n'en ai pas.

Senator Cogger: Ms Lill, thank you for coming before us. Have you received any mail supporting this bill?

Ms Lill: No, I have not.

Senator Cogger: I do not know if you are aware, but you may not be surprised that senators have received a substantial amount of mail, each and every one of us. It is not unnatural for the promoter of a bill, or his supporters, to invite people to write to senators. Therefore, one has to be aware that there is a substantial body of opinion out there supporting at least the principle of this bill.

I note that, at the beginning of your comments, you wisely remarked that you, like most Canadians, I suspect, found yourself in agreement with the principle of not having someone benefit from one's crime. This is more in the nature of a comment. It seems to me now it is pretty obvious which way this bill is going, even in front of this committee. However, I suspect we will have some explaining to do — you and I, and the other parties, the Canadian Bar Association, the Writers' Union — because the people who write to us will be bitterly disappointed. As they understand the bill in a nutshell, it sounds so sensible and reasonable. We will have some explaining to do. They will ask why, since we do not find ourselves against the principle, we could not find ourselves in support of the bill itself?

I am asking you for your support and that of your colleagues in the House of Commons.

Ms Lill: I would agree with you that we have some explaining to do. We are now having to explain ourselves in the media. The articles that are now coming out are really familiarizing people with the excesses of this bill and how much it is, in fact, a sledgehammer to hit a fly. We are being told by constitutional experts that it flies in the face of the Charter of Rights, and we are being told that, in fact, there are civil remedies for this exact problem.

It is a wake-up call, I think. It certainly was for me. I, too, walk into the august institution, the House of Commons, and think this is where the law of the land is being fashioned and this is where policies are being created. We made a real error a few months ago. It is embarrassing but, more to the point, it must be remedied. We can not just wander along and try to push it through even though it was, in fact, a mistake. That is why I am here. It is certainly not because I like being grilled for making errors, but it is something that we have to put aside.

Maybe it is useful to try to explain why this measure is not required in this form.

Senator Pépin: Did you say that there were some amendments that were proposed under the other Parliament and which were not followed?

Le sénateur Cogger: Madame Lill, je vous remercie d'avoir comparu devant nous. Avez-vous reçu du courrier en faveur de ce projet de loi?

Mme Lill: Non, je n'en ai pas reçu.

Le sénateur Cogger: Je ne sais pas si vous êtes au courant, mais vous ne serez probablement pas surprise d'apprendre que tous les sénateurs sans exception ont reçu beaucoup de courrier. Il est naturel pour le promoteur et les partisans d'un projet de loi d'inviter les gens à écrire à leur sénateur. Il est donc important que chacun sache qu'une bonne partie de l'opinion publique est en faveur à tout le moins du principe de ce projet de loi.

J'ai noté dans vos commentaires du début, que vous avez indiqué, avec sagesse d'ailleurs, qu'à l'instar de la plupart des Canadiens j'en suis sûr, vous acceptez le principe qui veut qu'une personne ne devrait pas pouvoir jouir des fruits de son crime. Cela relève beaucoup plus du commentaire. L'avenir de ce projet de loi m'est à présent bien évident. Nous aurons cependant des comptes à rendre — vous, moi, les autres partis, l'Association du Barreau canadien et la Writers' Union — car les gens qui nous ont écrit seront très déçus. De leur point de vue très général, ce projet semble sage et raisonnable. Nous aurons des comptes à rendre. Ils nous demanderont pourquoi nous n'avons pas été en faveur du projet de loi alors que nous étions en faveur de son principe?

Je fais appel à votre soutien ainsi qu'à celui de vos collègues de la Chambre des communes.

Mme Lill: Je suis d'accord avec vous pour dire que nous aurons des comptes à rendre. Il faut maintenant que nous nous expliquions devant les médias. Les articles qui paraissent en ce moment informent réellement les gens sur les abus de ce projet de loi et leur disent combien il verse dans l'excès. Les experts en droit constitutionnel nous disent que ce projet de loi va à l'encontre de la Charte canadienne des droits et que des solutions à ce problème sont prévues au civil.

Je crois qu'il s'agit ici d'un avertissement. Il en a certainement été ainsi pour moi. Moi aussi, quand je pénètre dans la vénérable enceinte de la Chambre des communes, je crois que c'est l'endroit où les lois du pays sont promulguées et les politiques élaborées. Nous avons commis une véritable erreur il y a quelques mois. Il est embarrassant de l'admettre, mais il est important que nous la corrigeons. Nous ne pouvons nous permettre de continuer d'errer dans la même direction et de poursuivre notre démarche même si nous savons que dans les faits, c'était une erreur. Voilà pourquoi je suis ici. Ce n'est certainement pas parce que j'aime me faire blâmer pour les erreurs que j'ai commises, mais bien parce qu'il s'agit de quelque chose qu'il faut que nous mettions de côté.

Il serait probablement utile d'expliquer pourquoi cette mesure n'est pas requise dans sa forme actuelle.

Le sénateur Pépin: Avez-vous dit que certains des amendements proposés à la dernière législature n'avaient pas été respectés?

Ms Lill: It is my understanding that there were amendments suggested by the judicial committee in the last Parliament, simply that the family members would not be tarred with the same brush.

It is my understanding that there was a great deal of criticism around this whole thing even back then, which did not see the light of day. Again, we see errors and omissions and some sort of process break-down which is now coming to light in front of you and in the media. Somehow this thing has stumbled along from step to step.

Senator Pépin: I thought that when there were amendments proposed in committee, we had to take that into consideration in the House before we came back with the bill.

The Chairman: To follow up on Senator Pépin's comment, the only amendments that came from the House committee in the last Parliament were ones that were proposed by Mr. Wappel himself, and that makes me rather curious as to why he did not add his own amendments to the bill when he reintroduced it after the election.

Senator Cogger: That is because he used that special formula that they have, where you reintroduce a bill at the stage where it was at the time the Parliament adjourned. You have to reintroduce the same bill with no amendments, and then it was passed.

The Chairman: However, that bill had been passed by the previous Parliament and had come to the Senate.

Senator Cogger: No, it had gone to second reading and then Parliament was prorogued.

The Chairman: Senator Cogger, I believe the bill was in the Senate when the election was called. It had been referred to this committee just a day or two before the election was called. I want to say, just to correct the record, I believe that Mr. White, the member who moved this bill the time, said that he had risen on a point of order during Routine Proceedings after the member for Scarborough had introduced a private member's bill which in the previous Parliament passed all stages in both the House and the Senate.

I want to be clear that it passed in the house, but it did not pass in the Senate. It went through second reading, came to this committee, but then the election was called and the bill died. I want to be absolutely sure that the record is clear on that.

Senator Rossiter: We could get the minutes of the committee to find out what happened.

The Chairman: We did not have any meeting of this committee, but we can get the minutes of the House of Commons committee for you, Senator Rossiter. I believe Senator Gigantès has one last question he wanted to ask. He has said he will be brief.

Senator Gigantès: In atonement for being emotional and to thank you for coming before us, please allow me to give you the 22 cents I will have cost you by the month of August. Give it to your favourite charity.

Mme Lill: J'ai cru comprendre que certains amendements proposés par le comité de la justice à la dernière législature suggéraient simplement que les membres de la famille ne devaient pas être mis dans le même sac que le criminel.

J'ai cru comprendre que, même à ce moment-là, cette question a soulevé beaucoup de critiques qui n'ont jamais été exposées au grand jour. Nous sommes témoins encore une fois d'erreurs d'omissions et d'une certaine défaillance du système qui sont maintenant exposés et à vous, et aux médias. On ne sait trop comment, mais ce projet a trébuché d'une étape à l'autre.

Le sénateur Pépin: Je croyais que lorsque des amendements sont proposés en comité, la Chambre doit en tenir compte avant de pouvoir revenir avec le projet de loi.

La présidente: Pour répondre au commentaire du sénateur Pépin, les seuls amendements qui ont émané du comité de la Chambre à la dernière législature ont été ceux qui ont été proposés par M. Wappel lui-même. Je me demande d'ailleurs pourquoi il n'a pas annexé ses propres amendements au projet de loi au moment où il l'a déposé à nouveau après les élections.

Le sénateur Cogger: Il a utilisé cette procédure spéciale qui permet de déposer à nouveau un projet de loi au même point qu'il était avant l'ajournement du Parlement, soit sans amendements. Celui-ci est ensuite adopté.

La présidente: Mais ce projet de loi avait été adopté à la dernière législature et avait été soumis au Sénat.

Le sénateur Cogger: Non, il était en deuxième lecture et le Parlement a ensuite été prorogé.

La présidente: Sénateur Cogger, je crois que le projet de loi était au Sénat quand les élections ont été déclenchées. Il nous avait été renvoyé un ou deux jours avant le déclenchement des élections. Pour corriger le compte rendu, j'aimerais mentionner que je crois me souvenir que M. White, qui a déposé ce projet de loi à l'époque, ait demandé un rappel au Règlement au cours des affaires courantes après que le député de Scarborough eut présenté un projet de loi d'initiative parlementaire. Ce projet de loi avait alors franchi toutes les étapes à la Chambre et au Sénat.

Je tiens à préciser qu'il avait été adopté à la Chambre, mais pas au Sénat. Il a été discuté en deuxième lecture et soumis à notre comité, mais les élections ont été déclenchées et le projet de loi est mort au *Feuilleton*. Je veux être absolument certaine que le compte rendu est clair à ce sujet.

Le sénateur Rossiter: Nous pourrions vérifier le compte rendu du comité pour savoir ce qui s'est passé.

La présidente: Notre comité ne s'est jamais réuni, mais nous pourrions obtenir le compte rendu du comité de la Chambre des communes si vous le désirez, sénateur Rossiter. Je crois que le sénateur Gigantès a une dernière question à poser. Il nous a dit qu'il serait bref.

Le sénateur Gigantès: Pour me faire pardonner d'avoir été aussi émotif et pour vous remercier d'avoir comparu devant nous, permettez-moi de vous rendre les 22 cents que je vous aurai coûtés d'ici au mois d'août. Donnez-les à votre œuvre de charité préférée.

Senator Moore: Ms Lill, I was asking for your party affiliation because you are the first member of the Commons that I have seen come before this committee since I have been a member and the only one on this issue.

The Chairman: That is except the sponsor of the bill.

Senator Moore: Yes, that is except for the sponsor of the bill, but in terms of witnesses to make comments one way or the other, she is the only MP to come. As a matter of record, it is important that we know who you are.

The Chairman: Since there are no further questions, I thank you very much for coming before us.

Ms Lill: Thank you very much. It was very interesting.

The Chairman: I should perhaps emphasize the point that this may well illustrate how wide-ranging discussions can be in Senate committees and how we follow things through to the end, rather than following from a partisan point of view, interrupting one person after a certain number of questions and turning to a person from another party for a certain number of many questions. We really do try to get to the meat of the matter and we try to take a sober second look at legislation.

The committee adjourned.

Le sénateur Moore: Madame Lill, je me suis informé de votre affiliation politique parce que vous êtes la première députée de la Chambre des communes que j'aie vu comparaître devant notre comité depuis que j'en suis membre et la seule à se prononcer sur cette question.

La présidente: À l'exception du parrain du projet de loi.

Le sénateur Moore: À l'exception, en effet, du parrain du projet de loi, mais elle est la seule députée à se présenter à titre de témoin qui souhaite faire des commentaires, quels qu'ils soient. Pour fins d'information, il est important que nous sachions qui vous êtes.

La présidente: Puisqu'il n'y a plus de questions, je vous remercie beaucoup d'avoir comparu devant nous.

Mme Lill: Je vous remercie beaucoup. C'était très intéressant.

La présidente: Je devrais sans doute souligner le fait que cette étude illustre clairement l'ampleur des discussions au sein des comités du Sénat et comment nous suivons les choses jusqu'à la fin, plutôt que d'adopter une approche sectaire en interrompant une personne après un certain nombre de questions pour laisser à une personne d'un autre parti l'occasion de poser un certain nombre de questions. Nous essayons réellement d'aller au fond des choses et d'effectuer de façon sérieuse un second examen objectif des projets de loi qui nous sont soumis.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

From the Canadian Bar Association:

Ms Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform;

Mr. Marc-André Blanchard, Chair, Freedom of Expression
committee; and

Ms Heather Perkins-McVey, Treasurer, Criminal Justice
Section.

Ms Wendy Lill, M.P., NDP, Critic for Heritage Canada.

Sur le projet de loi C-220:

De l'Association du Barreau canadien:

Mme Tamra Thomson, directrice, Législation et réforme
droit;

M. Marc-André Blanchard, président, comité sur la liberté
d'expression; et

Mme Heather Perkins-McVey, trésorière, section nationale
droit pénal.

Mme Wendy Lill, députée, critique du Nouveau Parti démocratique
en matière de patrimoine.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, February 26, 1998

Le jeudi 26 février 1998

Issue No. 18

Fascicule n° 18

First meeting on:
Examination of Bill S-7,
An Act to amend the Criminal Code to
prohibit coercion in medical procedures that
offend a person's religion or belief
that human life is inviolable

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-7,
Loi modifiant le Code criminel afin d'interdire
la coercition contre une personne à l'égard
des actes médicaux qui sont contraires à sa
religion ou à sa croyance au caractère
inviolable de la vie humaine

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Moore
Gigantès	Nolin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(or Kinsella (acting))	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Jessiman substituted for that of the Honourable Senator Doyle (*February 26, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Moore
Gigantès	Nolin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	
* Lynch-Staunton	
(ou Kinsella (suppléant))	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Jessiman est substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle (*le 26 février 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, February 26, 1998
(19)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:52 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Pépin, Watt. (9)

In attendance: Kate Dunkley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, December 2, 1997, the Committee commenced its consideration of Bill S-7, An Act to amend the Criminal Code to prohibit coercion in medical procedures that offend a person's religion or belief that human life is inviolable.

WITNESSES:

Honourable Senator Stanley Haidasz, Sponsor of the bill.

Gary Knight, Researcher for Senator Haidasz.

The Chairman made an opening statement.

Senator Haidasz made a statement and, together with Mr. Knight, answered questions.

Senator Milne stated that once all witnesses have been heard on Bill S-7, Senator Haidasz will be invited back to close the hearings.

It was agreed — That if the Senate does not sit the week of March 9, 1998, efforts be made to reschedule the witness for the meeting of March 11 to March 12, so that only one meeting be necessary.

At 12:36 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 26 février 1998
(19)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Gigantès, Jessiman, Lewis, Milne, Moore, Pépin, Watt. (9)

Également présente: Kate Dunkley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 2 décembre 1997, le comité entreprend son étude du projet de loi S-7, Loi modifiant le Code criminel afin d'interdire la coercition contre une personne à l'égard des actes médicaux qui sont contraires à sa religion ou à sa croyance au caractère inviolable de la vie humaine.

TÉMOINS:

L'honorable sénateur Stanley Haidasz, parrain du projet de loi.

Gary Knight, attaché de recherche auprès du sénateur Haidasz.

La présidente fait une déclaration.

Le sénateur Haidasz fait une déclaration et, avec l'aide de M. Knight, répond aux questions.

Le sénateur Milne signale que, après que tous les témoins auront été entendus au sujet du projet de loi S-7, le sénateur Haidasz sera invité à revenir pour clôturer les audiences.

Il est convenu — Que si le Sénat ne siège pas la semaine du 9 mars 1998, des efforts seront déployés pour que le témoin qui devait comparaître le 11 mars vienne plutôt le 12 mars de sorte qu'une seule séance suffise.

À 12 h 36, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate* from Tuesday, December 2, 1997:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Haidasz, P.C., seconded by the Honourable Senator Corbin, for the second reading of Bill S-7, An Act to amend the Criminal Code to prohibit coercion in medical procedures that offend a person's religion or belief that human life is inviolable.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs, moved, seconded by the Honourable Senator Hébert, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 2 décembre 1997:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Haidasz, c.p., appuyée par l'honorable sénateur Corbin, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-7, Loi modifiant le Code criminel afin d'interdire la coercition contre une personne à l'égard des actes médicaux qui sont contraires à sa religion ou à sa croyance au caractère inviolable de la vie humaine.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, February 26, 1997

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-7, to amend the Criminal Code to prohibit coercion in medical procedures that offend a person's religion or belief that human life is inviolable, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (Chairman) in the Chair.

[English]

The Chairman: Before us this morning is the Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C., the sponsor of the bill. Please proceed.

Hon. Stanley Haidasz: It is an honour and a privilege to appear this morning in your study of Bill S-7, a bill that I proposed in the Senate a few weeks ago to bring in some form of defence of the conscience of health care workers and seek your learned advice and any remarks that you have on this bill.

I am deeply connected with this bill, as a physician who has worked with my fellow physicians in hospitals. I also have a great concern for the problems that nurses and other health care workers have experienced and still experience today with regard to their religion and conscience, especially as their work entails certain procedures in medicine or surgery which their conscience or their religion forbids them to carry out.

I should like to preface my remarks today with two letters that were just passed to me this morning from Mr. Marwick from Vancouver, who is also the director of a volunteer association in Vancouver called the Catholic Civil Rights League.

My notes are before you, but I should like to preface those notes by reading a few paragraphs from those two letters. I think they are very pertinent to the subject we are studying this morning. The first one is a letter that Bishop Henry, the Bishop of Thunder Bay, wrote to the editor of the editorial page of *The Chronicle-Journal* of Thunder Bay. I should like to read, first, three paragraphs of that letter, which are as follows:

When I made my first inquiry into whether Catholic and non-Catholic nurses transferring from St. Joseph's Hospital due to hospital restructuring were being forced to participate in abortions, I was informed by a senior board member and an administrator that it really isn't a problem as it only involves one nurse. That response, probably proffered as an attempt at damage control, turned out to be totally false. Since that time other nurses have acknowledged the same force or compulsion and have sought the help and assistance of their parish priests.

Given the current down-sizing of staff in our local health care delivery system, some nurses are afraid to speak out or make their disapproval known as they fear for their jobs. My own attempts, beginning on May 23, to intervene quietly with hospital officials in order to find a solution to this

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 26 février 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52 pour étudier le projet de loi S-7, Loi modifiant le Code criminel afin d'interdire la coercition contre une personne à l'égard des actes médicaux qui sont contraires à sa religion ou à sa croyance au caractère inviolable de la vie humaine.

Le sénateur Lorna Milne (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Nous accueillons ce matin l'honorable sénateur Stanley Haidasz, C.P., parrain du projet de loi. Je vous en prie.

L'honorable Stanley Haidasz: C'est un honneur et un privilège de comparaître ce matin dans le cadre de votre examen du projet de loi S-7, un projet de loi que j'ai présenté au Sénat, il y a quelques semaines, afin d'offrir à la conscience des professionnels de la santé une forme de défense et afin d'obtenir vos conseils et suggestions sur ce projet de loi.

Comme médecin qui a travaillé avec d'autres médecins dans les hôpitaux, ce projet de loi me touche de très près. Je suis également très préoccupé par les problèmes auxquels ont été confrontés et sont toujours confrontés les infirmières et les autres professionnels de la santé vis-à-vis de leur religion et de leur conscience, surtout lorsque leur travail suppose l'exécution d'un acte médical ou chirurgical que leur conscience ou leur religion leur interdit.

En préface à mes remarques d'aujourd'hui, j'aimerais donner lecture de deux lettres que j'ai reçues ce matin de M. Marwick de Vancouver qui est entre autres le directeur d'une association bénévole de Vancouver qui s'appelle la Ligue catholique des droits de la personne.

Vous avez mon exposé devant vous, mais j'aimerais avant de l'aborder vous citer quelques paragraphes tirés de ces deux lettres que j'estime plus pertinents dans le cadre de nos travaux de ce matin. Il s'agit d'abord d'une lettre de l'évêque Henry, l'évêque de Thunder Bay, à l'intention de l'éditorialiste du *Chronicle-Journal* de Thunder Bay. Je vais lire trois paragraphes:

Lorsque je me suis informé afin de savoir si les infirmières catholiques et non catholiques transférées de l'hôpital St. Joseph, suite à une restructuration de l'hôpital, étaient forcées de participer à des avortements, un des principaux membres du conseil d'administration et un administrateur m'ont informé qu'il n'y avait aucune difficulté puisqu'il suffisait d'une seule infirmière. Cette réponse, offerte sans doute dans le but de limiter les dégâts, s'est révélée tout à fait fausse. Depuis lors, d'autres infirmières ont fait l'objet des mêmes pressions ou contraintes et ont demandé l'aide de leurs curés.

Vu la réduction des effectifs dans notre réseau local des soins de santé, certaines infirmières craignent de s'opposer ou d'exprimer leur désaccord de crainte de perdre leur emploi. Ma propre tentative, depuis le 23 mai, en vue d'intervenir discrètement auprès des responsables de l'hôpital

current dilemma have met with little success. Hospital officials continue to stonewall and stall, to deny, and reminiscent of Pilate, wash their hands of any institutional responsibility.

One administrator is quoted as saying that if nurses do not wish to participate in abortions, they have the option of switching shifts if they can find someone to take over their shift.

Emphasis was added to this sentence. The letter goes on to state:

The hidden assumption here seems to be that abortion is such a popular job that nurses line up waiting for a chance to participate. The truth of the matter is that even the veteran nurses at the TB Regional are not totally at ease with their role but the administration doesn't want to acknowledge or face this reality either.

Later, Bishop Henry states:

One can only speculate as to why our local policy makers have not chosen to take the high road and copy such a sensitive and balanced approach. When the deficiencies in the current Human Resources Plan are pointed out to them, why are they so intransigent? Don't they care about the moral principles and religious beliefs of their employees? Are they anti-Catholic?

Based on the public statements reported in this newspaper, the administration certainly appears to be ethically confused, if not morally vacuous, likening the abortion issue to the treatment of HIV-positive patients. The point is not abandonment of a patient or the refusal of treatment to individuals who have had abortions or to HIV-positive patients, such patients have the right to receive professional care from nursing staff. However, the nurses transferring from St. Joseph's are coming out of a tradition that believes that human life is inviolable; it must be defended and promoted, revered and loved. An abortion is the direct killing of an innocent human being. In such a tradition to participate in abortion is to assist in murder. I think that certainly constitutes "abandonment" of one of the patients involved. We are dealing with a different category of questions.

In addition to similar letters from all parts of Canada and signatures of 8,000 petitioners that I deposited in the Senate over the past few years, asking for the protection of their conscience at work forces me to appeal to you this morning.

As a physician, I am aware of their plight and their helplessness.

The purpose of Bill S-7 is to protect practitioners and health care from coercive inducements such as the threat of lost beds, turned down promotion or employment, to perform a surgical or a medical act or to omit an act of care, the effect of which is to put human life at unnecessary risk.

dans le but de trouver une solution au dilemme a connu peu de succès. Les responsables de l'hôpital continuent à faire obstruction, à nier et comme Ponce Pilate, à se laver les mains de toute responsabilité institutionnelle.

On rapporte qu'un administrateur aurait dit que si les infirmières ne souhaitent pas participer à des avortements, elles ont toujours l'option de changer de quart de travail avec quelqu'un d'autre.

C'est moi qui souligne. Pour revenir à la lettre:

On semble sous-entendre qu'un avortement, c'est un acte si populaire qu'on fait la ligne pour y participer. En réalité, même les infirmières les plus aguerries de l'hôpital régional de Thunder Bay ne sont pas tout à fait à l'aise dans ce rôle, mais l'administration refuse de le reconnaître ou de faire face à cette réalité.

Plus loin, l'évêque Henry déclare:

On ne peut que s'interroger sur les raisons pour lesquelles nos décideurs locaux n'ont pas choisi l'option morale et copié une approche aussi raisonnable et équilibrée. Lorsqu'on leur signale les lacunes du programme actuel des ressources humaines, pourquoi font-ils preuve d'une si grande intransigeance? Ne se préoccupent-ils pas des principes moraux et des croyances religieuses de leurs employés? Sont-ils anti-catholiques?

À la lumière des déclarations publiques rapportées dans ce journal, l'administration semble certainement confuse sur le plan moral, si elle a un sens moral, comparant l'avortement aux soins des patients séropositifs. Il ne s'agit pas d'abandonner les patients ni de refuser des soins aux personnes qui ont des avortements ou qui sont séropositives, car ces personnes ont en effet le droit de recevoir des soins professionnels du personnel hospitalier. Toutefois, les infirmières transférées de St. Joseph viennent d'une tradition qui croit que la vie humaine est inviolable; qu'il faut la défendre, la promouvoir, la vénérer et l'aimer. L'avortement consiste à tuer directement un être humain innocent. Vu cette tradition, la participation à un avortement revient à participer à un meurtre. Je pense que cela constitue certainement «l'abandon» d'un des patients. Il s'agit d'une catégorie différente de questions.

Des lettres semblables de partout au Canada et 8 000 signatures sur des pétitions que j'ai présentées au Sénat ces dernières années demandant la protection de leur conscience me poussent à faire appel à vous ce matin.

Comme médecin, je suis conscient de leurs difficultés et de leur impuissance.

Le projet de loi S-7 vise à protéger les professionnels de la santé contre des incitations à caractère coercitif comme la menace de perdre des lits, une promotion ou même un emploi, qui visent à leur faire exécuter un acte médical ou chirurgical ou à leur faire omettre d'apporter des soins mettant inutilement en danger la vie humaine.

I stress unnecessary or avoidable risk because almost all medicine intended for one's good carries some risk. However, a decision to provide a patient with no nutrition or water, or worse, at least an injection is obviously to deliberately expose a human life to avoidable risk.

The social good that Bill S-7 defends is the freedom of a practitioner to believe and live the belief that human life is sacred, or — if he or she prefers non-religious terms — inviolable.

What is sought in Bill S-7 is not a vast, sweeping enactment to exempt health practitioners from duties for any conscientious reason at all. Health care practitioners know that there are bound to be difficult judgment calls, subordinated personal preferences, aversions to overcome and inevitable risks. There is no interest to accord a person with excessive scruples or exaggerated compulsions the means of frustrating his or her employers or clients who are in need of their attention, particularly their life-saving attention.

Bill S-7 repeats a clear and objective test: Was the aggrieved practitioner subject to actual or implied threats of reprisal? Was the reprisal to be suffered for refusing to participate in an action or inaction that would expose a human life to risk or destruction? Did the threat of reprisal arise because of the practitioner's known conviction that human life is inviolable? Was that conviction known?

These are the objective, legal tests to which Bill S-7 gives rise. Should any of them fail, a plaintiff's case would not succeed. Appropriately for criminal law, the onus is on an offended practitioner to prove the offence and the wrongful intent behind it. This onus protects the innocent.

As I mentioned in my speech at second reading in the Senate, I have received, over several years, a large volume of correspondence, including more than 8,000 petitions from health care practitioners, including physicians expressing distress where an ethical decision concerning the risk to human life was hampered by the fear of reprisals for their effort to save life.

Please note that there is a rational fear of reprisal for striving to avoid exposing life to lethal risks or to avoid destroying life.

The history of coercion experienced by health care practitioners is years old. As students in the medical class from which I graduated in June 1951 at the University of Toronto, we were asked to stand up and raise our right hands before the chancellor to take the Hippocratic oath. We promised to avoid committing murder, performing abortions, to be honest and concerned about the care of our patients. It was only then that we got our diplomas in medicine. I presume that coercion of conscience was even present in the days of Hippocrates.

Je parle ici de risques inutiles ou évitables, parce qu'il y a presque toujours des risques associés aux actes médicaux visant le bien d'un patient. Mais retirer à un patient sa source de nutrition ou d'hydratation, ou pire encore, lui donner une injection équivalait de toute évidence à prendre un risque évitable.

Sur le plan social, le projet de loi S-7 défend la liberté d'un professionnel de croire et de vivre sa croyance que la vie humaine est sacrée — ou, si on préfère un terme non religieux, inviolable.

Il n'est pas question que, grâce au projet de loi S-7, les professionnels de la santé puissent se soustraire à leurs devoirs pour n'importe quelle raison de conscience. Les professionnels savent qu'il y aura toujours des risques inévitables ainsi que des décisions délicates à prendre, des préférences personnelles à écarter ou des aversions à vaincre. On ne peut rien gagner en donnant à quelqu'un qui a des scrupules excessifs ou des compulsions exagérées les moyens de refuser ses services à ses employeurs ou à ses clients, particulièrement si leur vie en dépend.

Les critères envisagés dans le projet de loi S-7 sont nets et objectifs. Le professionnel touché a-t-il fait l'objet de menaces de représailles réelles ou implicites? Les représailles devaient-elles s'exercer s'il refusait de s'associer à un acte ou à une omission exposant une vie humaine à des risques ou à sa suppression? La menace de représailles s'est-elle concrétisée parce qu'on savait le professionnel convaincu que la vie humaine est inviolable? Connaissait-on cette conviction, en fait?

Ce sont là les critères objectifs que le projet de loi S-7 met en place. Le demandeur ne peut avoir gain de cause s'il n'y a pas de réponse satisfaisante à chaque question. Conformément au droit criminel, il incombe aux professionnels lésés de prouver l'infraction ainsi que l'intention de nuire, ce qui, bien entendu, protège l'innocent.

Comme je l'ai mentionné dans le discours que j'ai prononcé à la deuxième lecture, j'ai reçu sur plusieurs années une correspondance énorme à ce sujet, y compris plus de 8 000 pétitions de professionnels de la santé, dont des médecins se disant bouleversés que des décisions éthiques concernant la préservation de la vie humaine soient influencées par la crainte de représailles.

Veuillez noter qu'il s'agissait de craintes rationnelles, concernant des représailles réelles à l'égard de personnes ne voulant pas exposer la vie à des risques mortels ou voulant éviter de détruire la vie.

La coercition exercée à l'égard des professionnels de la santé ne date pas d'hier. Lors de la remise des diplômes aux étudiants en médecine dont je faisais partie au mois de juin 1951 à l'Université de Toronto, on nous a demandé de nous mettre debout, de lever la main droite devant le chancelier et de prononcer le serment d'Hippocrate. Nous avons promis d'éviter de commettre des meurtres, d'exécuter des avortements, d'être honnêtes et de nous préoccuper des soins donnés à nos patients. Ce n'est qu'après cela qu'on nous remettait notre diplôme de médecine. Je présume que même à l'époque d'Hippocrate, la coercition existait.

A simple example of coercion is amniocentesis, a modern procedure that is putting a tube into the abdomen of a patient — usually a pregnant woman — trying to get some fluid out of the woman, the uterus, into which is bathed the foetus, the unborn child.

Today, the use of amniocentesis as a diagnostic tool is frequently abused simply to determine the sex of an unborn child. The test, which carries risk to both the child and its mother, is often requested and given solely to determine sex and sometimes in order to abort if the sex of the child is one that is not desired.

For example, in India, it is common for parents to desire male children. If they are told it is a female child, they often ask for that unborn child to be destroyed.

Some practitioners still refuse the test on the grounds that, in light of the risks, knowledge only of the child's sex is not medically necessary. These physicians or health care workers will often experience coercive pressures, threats or even reprisals for what, in reality, is good medicine.

Another example is embryo freezing. Most embryos do not survive cryogenic freezing. To choose to obtain a number of embryos at one time usually by super-ovulation and artificial insemination and to freeze them, is to decide that most or all of them will die. Many clinical practitioners today will not agree to freeze a human embryo, either as a means or an end. A good purpose might be seen as worthy, such as the return of a foetus to its mother's womb after life-saving surgery. However, many subscribe to the moral principle that ends do not justify the means.

Should these practitioners of good medicine, subject to escalating market pressures, have to set their conscience on the hot rack when they go to work in a fertility clinic? It really is a principle of fundamental justice to which I appeal through this bill, which is why I am confident that it would stand up to an examination under the difficult tests of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The size of the appeal and the many circumstances means there is a crying need for such a statute applicable everywhere in Canada.

On more than one occasion, the federal Human Rights Tribunal declined to uphold a practitioner's grievance about discrimination against his or her conscience or religious conviction in such a circumstance. The federal tribunal has tended to pass over these disputes as essentially labour issues. However, quite rightly, in my opinion, such cases were not handled by the provincial human rights tribunals. They have maintained that issues of conscience or religion and concern for the societal value of human life at stake belong to federal jurisdiction. The result, unfortunately, is that plaintiffs fall between the cracks.

I am surprised at how often I hear the naive belief that the Charter of Rights and Freedoms is somehow sufficient without statute to be applied under these terms to deter abuses of

L'amniocentèse constitue un bon exemple. Il s'agit d'un acte moderne qui consiste à insérer un tube dans l'abdomen d'un patient — en général une femme enceinte — afin de prélever des fluides de l'utérus où se trouve le foetus, l'enfant à naître.

À l'heure actuelle, on abuse fréquemment de l'amniocentèse pour déterminer le sexe d'un foetus. Le test en question, qui comporte des risques à la fois pour l'enfant et la mère, est souvent demandé et fourni uniquement pour déterminer le sexe, parfois en vue d'un avortement si le résultat n'est pas celui souhaité.

Par exemple, en Inde, les parents souhaitent habituellement un enfant mâle. Si on leur dit qu'il s'agit d'une fille, souvent, ils veulent détruire le foetus.

Certains professionnels refusent encore cette pratique pour le motif que, compte tenu des risques, la simple détermination du sexe de l'enfant n'est pas nécessaire sur le plan médical. Or, ils subissent souvent des pressions coercitives, des menaces et même des représailles pour ce qui équivaut en réalité à une bonne pratique de la médecine.

La congélation des embryons offre un autre exemple. La plupart des embryons ne survivent pas à la surgélation cryogénique. Lorsqu'on choisit d'obtenir un certain nombre d'embryons au même moment, habituellement par superovulation et insémination artificielle, et de les surgeler, on décide en fait que la plupart ou l'ensemble d'entre eux mourront. De nos jours, de nombreux cliniciens n'accepteraient pas de congeler un embryon humain, soit comme moyen soit comme fin en soi. On peut juger louable un motif comme la remise du foetus dans le ventre de la mère après une chirurgie de sauvetage, mais beaucoup adhèrent encore au principe moral selon lequel la fin ne justifie pas les moyens.

Ces praticiens de la bonne médecine devraient-ils, devant les pressions croissantes du marché, laisser leur conscience au vestiaire lorsqu'ils commencent à travailler dans une clinique de traitement de la stérilité? C'est vraiment d'un principe de justice fondamentale qu'il est question dans ce projet de loi, et c'est pourquoi je suis certain qu'il n'aurait aucun mal à passer le difficile test de la Charte canadienne des droits et libertés. Le nombre et la variété des cas d'espèce rendent absolument nécessaire une telle mesure législative applicable dans tout le Canada.

À plus d'une occasion, le Tribunal fédéral des droits de la personne a refusé de faire droit à la plainte d'un professionnel concernant des pratiques discriminatoires contre sa conscience ou ses convictions religieuses. Le Tribunal fédéral a tendance à considérer ces conflits comme relevant essentiellement du droit du travail. Quant aux tribunaux provinciaux des droits de la personne ils ne veulent pas se prononcer à ce sujet, et ils ont raison à mon avis. Selon eux, les questions de conscience ou de religion et les préoccupations touchant la valeur sociale de la vie humaine relèvent de la compétence fédérale. Malheureusement, le résultat est que les plaignants n'ont personne à qui s'adresser.

Je suis surpris d'entendre autant de gens dire en toute naïveté que la Charte des droits et libertés suffit à la tâche et qu'il n'est pas nécessaire d'adopter des lois d'application pour empêcher le

conscience or the freedom of conscience. Without the teeth of a statute or precedents, the Charter does no such thing. The Charter is not positive or punitive law in that sense. The primary use of the Charter is to test and to guide the application of other law and regulatory or legal procedures, which are generally constructs of the state. However, the Charter is not the only test of law or fair entitlement, and the established Charter tests themselves refer to fundamental principles of justice. The unfairness of coercion, where it compromises a conscience, formed in the interest of a particular good, especially human life, can be argued equally well without the Charter.

The Charter certainly is a vital expression of the place of just principles in the Canadian Constitution. Nothing in the Charter contradicts the venerable principles of part VIII of the Criminal Code, for instance, where the requirements of respect for the living are spelled out. The Charter includes "everyone" in its scope, having in mind future generations as well as those already born alive, or it could not stand as a constitutional law.

The High Court of Germany settled that point quite definitely and definitively in 1992 when it examined the principle of constitutional continuity. Our Charter itself provides for specific provisions to be made by Parliament to redress specific disadvantages where they occur in society.

Many practitioners who see medicine as a vocational call to save lives and serve patients' wellness, are at a marked disadvantage. They may find themselves surrounded by a utilitarian or consumerist idea of medicine, and their own value — perhaps Judeo-Christian or Muslim — that life is sacred, not just ignored, but set upon. Physicians who will not, for reasons of conscience, counsel abortion, are denied beds in obstetrical wards of our hospitals. Practitioners who will overlook a "do not resuscitate" order, or fail to issue one or who continue to treat the complaint of a patient who is dying of other causes, may also lose beds or privileges of admitting patients to the hospital, or even in the matter of seeking advancement in their particular sphere of expertise or even outright employment, they can be fired. This is coercion and there is no remedy under the Charter, though people may like it to offer one.

I have heard many more of these stories from nurses. As numerous hospitals collapse under the economic burdens of a runaway health care cost system, we find increasing examples of birthing units administered in common with abortion facilities. Therefore, as a result of staff reductions, nurses who are trained in birthing and obstetrical care are often now required to administer preparations for abortion. Many will not do so, and they suffer for it. Discipline for a nurse means much more than a job shift, a plea bargain, or change of hospital or venue. It means a record tainted with insubordination, a mark that means he or she will find it difficult or impossible to find work in the field of nursing at all.

violations de la liberté de conscience. Sans le mordant d'une loi ou de précédents judiciaires, la Charte ne produit pas cet effet. En ce sens, elle ne constitue pas un élément de droit positif ou punitif. La Charte a pour fonction première d'encadrer et de guider l'application des autres lois et des procédures réglementaires ou judiciaires, lesquelles sont généralement des constructions de l'État. Toutefois, la Charte n'est pas la seule mesure du droit ou de l'équité, et les critères qu'elle propose renvoient eux-mêmes aux principes fondamentaux de justice. L'injustice de la coercition, lorsqu'elle compromet une conscience formée dans l'optique d'un bien particulier, notamment la vie humaine, peut aussi bien être démontrée sans la Charte.

La Charte définit de façon essentielle la place des principes de justice dans la Constitution canadienne. Rien dans la Charte ne contredit les vénérables principes de la partie VIII du Code criminel, par exemple, où l'on formule les exigences fondamentales quant au respect de la vie. Et la Charte s'applique à «chacun», c'est-à-dire aussi bien aux générations futures qu'à ceux qui sont déjà nés; dans le cas contraire, on ne pourrait la préserver comme loi constitutionnelle.

La haute cour de l'Allemagne a réglé cette question de façon définitive en 1992-1993, lorsqu'elle a examiné le principe de la continuité constitutionnelle. Mais la Charte elle-même laisse le champ libre au Parlement pour ce qui est de rectifier au moyen de mesures particulières certains abus qui se commettent dans la société.

De très nombreux professionnels pour qui la médecine consiste à sauver des vies et à veiller au bien-être des patients se trouvent dans une situation nettement problématique. Ils peuvent se trouver submergés dans un univers où la médecine obéit à des impératifs utilitaires ou de consommation, et où leurs propres valeurs — peut-être judéo-chrétiennes, peut-être islamiques — concernant le caractère sacré de la vie ne sont pas seulement négligées, mais carrément attaquées. Les médecins qui, pour des raisons de conscience, ne veulent pas conseiller l'avortement, se voient refuser des lits dans des services d'obstétrique. Les praticiens qui passent outre à une ordonnance de non-réanimation ou qui ne veulent pas en signer une, ou qui continuent à traiter l'affection d'un patient qui est en train de mourir d'une autre maladie, peuvent également perdre des lits ou des possibilités d'avancement, voire leur emploi. C'est de la coercition; et il n'y a aucune voie de recours en vertu de la Charte, même si cela est dans la logique des choses.

J'ai entendu beaucoup d'autres histoires semblables racontées par des infirmières et des infirmiers. Au moment où de nombreux hôpitaux voient leurs sources de financement se tarir, on trouve de plus en plus d'exemples de centres de naissance administrés conjointement avec des services d'avortement. Il arrive donc souvent que, par suite des réductions de personnel, des infirmières et des infirmiers ayant une formation en obstétrique soient obligés de préparer des avortements. Beaucoup s'y refusent et en subissent les conséquences. Pour une infirmière ou un infirmier, les conséquences d'une sanction disciplinaire ne se limitent pas à une mutation, à un marchandage de nouvelles conditions d'emploi ou à un changement d'hôpital ou de lieu d'affectation. Cela se traduit par une marque d'insubordination dans le dossier — de

Honourable senators, it is not a question of nurses making value judgments concerning who is or is not worthy of care. Nurses for Life have indicated that they are as willing to provide comfort and care, including all the necessities of wellness, to a patient who happens to be having an abortion as to one who is not. What they cannot possibly do, without a travesty of the conscientious belief that human life is inviolable, however tangible that life may seem to some, is undertake steps to destroy human life. To such a nurse, the one patient is to be treated, and the other, too, without distinction.

Nurses and doctors also have a right to see their calling, their work, as a vocation. When we say professional vocation, the word "professional" occurs first, but is not necessarily first in importance. The French way of saying it is better. A vocation for the medical practitioner is something like religious dedication. For a large number of practitioners, whether Jewish, Christian, Muslim, Buddhist or Hindu, their vocation is experienced as an outgrowth of their religion. Most of these creeds consider life as sacrosanct. Even if a practitioner does not actually call human life "sacred," what is sacred to him or her may be the duty to human life. It is a fine distinction that we may find hard to understand if we are not a Buddhist, for example.

Another fine point is the regard with which a religionist may view authority. Such practitioners see in part VIII of the Charter, in fundamental justice or common law principles, a sacrosanct principle that stands in contradiction to the present pressure to end a life or put it to risk, perhaps for the convenience of another or for some lesser authority. These practitioners, too, have a legitimate grievance that the law, despite its principles, has not found expression in a form that gives them any substantive defence. They feel confused, betrayed and compromised in their trust in principle and the rule of law. That, too, besides their loss of job or advancement, if they do not succumb, is also a great tragedy in their life.

To conclude, honourable senators, I will attempt to answer your questions on whether criminal law is the appropriate place to enforce freedom of the conscience. Let us not forget that we are speaking always of a particular set of circumstances. It is true that in general terms religion, or religious freedom, has not been completely defined or circumscribed under Canadian law. Bill S-7 does not seek the posture to advance religion, per se, or even conscience in general. Bill S-7 seeks to be an effective counter to any coercion to suspend the particular belief that life is sacred or inviolable when practising health care.

The late Judge Walter Tarnopolsky, a venerable memory, someone who I knew very closely and worked with, was a renowned Ontario court of appeals justice and an Osgoode Hall professor of law. Twenty years ago he produced a seminal, unpublished paper entitled "Freedom of Religion in Canada: The

sorte qu'il sera difficile ou impossible à la personne de trouver par la suite du travail dans son domaine.

Honorables sénateurs, il n'est pas question que les infirmières et les infirmiers décident que telle ou telle personne est digne ou non de recevoir un traitement. Les membres de Nurses for Life ont indiqué qu'elles sont tout aussi disposées à apporter des soins et du réconfort, y compris tout ce qui est nécessaire au bien-être, à une patiente qui se fait avorter qu'à n'importe qui d'autre. Ce qu'elles ne peuvent absolument pas accomplir sans trahir leur croyance que la vie humaine est inviolable, aussi intangible que cette vie puisse paraître à certains, c'est de prendre des mesures pour la détruire. Tous les patients doivent être soignés, sans aucune distinction.

Les infirmières, les infirmiers et les médecins ont également le droit de considérer leur travail, leur profession, comme une vocation. Dans la langue française, le mot vocation dénote chez le médecin une attitude apparentée à la ferveur religieuse. En effet, pour un grand nombre de praticiens, qu'ils soient juifs, chrétiens, musulmans, bouddhistes ou hindous, la vocation se vit comme un prolongement de la religion. Et dans la plupart de ces croyances, la vie est considérée comme sacro-sainte. Même pour le praticien qui ne considère pas véritablement la vie humaine comme sacrée, le devoir de protection de la vie humaine peut apparaître comme sacré. C'est là une nuance subtile qu'un non-bouddhiste peut avoir de la difficulté à comprendre.

Il y a aussi de l'ambivalence dans le regard que portent les fervents pratiquants sur l'autorité. Les praticiens qui manifestent cette ferveur voient dans les dispositions de la Charte, les principes de la partie VIII et les principes fondamentaux de la justice ou de la common law, des principes sacro-saints qui sont malmenés par les pressions actuelles en vue de mettre fin à la vie ou de la risquer, peut-être pour accommoder une autre personne ou pour satisfaire une autorité inférieure. Ces praticiens ont eux aussi raison de se plaindre du fait que la loi, malgré les principes qu'elle énonce, n'est pas articulée dans une forme qui permet des moyens de défense véritables. Ils se sentent confus, trahis et ébranlés dans leur confiance à l'égard du principe et de la règle de droit. Même s'ils ne perdent pas leur emploi ou leurs possibilités d'avancement, ce qu'ils vivent est très dramatique.

Pour conclure, honorables sénateurs, je vais tenter de répondre à votre question, celle de savoir si le droit criminel est le lieu approprié pour donner force exécutoire à la liberté de conscience. N'oublions pas que nous parlons toujours d'un ensemble particulier de circonstances. Il est vrai qu'en règle générale, la législation canadienne ne délimite ni ne définit entièrement les termes «religion» ou «liberté religieuse». Mais le projet de loi S-7 ne cherche à promouvoir ni la liberté religieuse ni la liberté de conscience en général. Il vise plutôt à contrer efficacement toute mesure coercitive visant à suspendre chez les praticiens de la santé la croyance particulière que la vie est sacrée ou inviolable.

Feu Walter Tarnopolsky, juge réputé de la Cour d'appel de l'Ontario et professeur de droit à Osgoode, que je connaissais très bien et avec qui j'ai travaillé, a produit il y a 20 ans un document intitulé «Freedom of Religion in Canada: The Legal and Constitutional Basis (Osgoode Hall)». Dans ce document, l'

Legal and Constitutional Basis (Osgoode Hall).” In that paper, Professor Tarnopolsky establishes that the head of power in Canada under which the freedom of conscience and religion would be protected is the criminal law power.

That paper, as well as his study, “The Canadian Bill of Rights,” published in 1975 by MacMillan in Toronto, has been cited regularly by legal authorities and others studying the broader issues of religious and conscience rights, even after the enactment of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, which came some years after the proposed Bill of Rights.

The established doctrine that religion and conscience finds its first head of protection under federal law remains settled and unchallenged.

Freedom of speech has long been recognized in common law and was often related to the freedom of religious expression. That is but one historic reason that federal jurisdiction is the first ambit for defence of inherent rights that are so fundamental in a free, just and democratic society.

Criminal Code section 172 declares that it is an offence to obstruct a religious meeting. The Human Rights Act forbids discrimination on the basis of religion or creed. Under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, both provisions are subject to a consideration of “reasonable limits,” where necessary, to protect “public safety, order, health, or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.”

These words are from the international document to which I will refer.

“Reasonable limits” are what constitutional experts mean when they say the right of religious freedom is not an absolute. However, the expression of one’s conscientious belief that a patient’s life is sacred is hardly something that threatens public order, health or morals.

At any rate, when the freedom to live this conviction is threatened by coercion, a statute is there to offer protection in accordance with fundamental justice.

A number of surveys of Canadian jurisprudence respecting the freedom of conscience and religion refer us to Article 18 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which Canada ratified in 1976. The first three paragraphs of Article 18 are worthy of citation. Madam Chairman, could I read that into the record or do you want it printed as in the brief?

The Chairman: In this committee, we generally do not print things as appended to a brief, just because of the amount of paper that we must print.

Senator Haidasz: Then I will read it. The paragraphs of Article 18 in the International Covenant of Civil and Political Rights are as follows:

professeur établit que la première protection accordée au Canada à la liberté de conscience et de religion est celle de la loi criminelle.

Ce document, ainsi que l’étude intitulée «The Canadian Bill of Rights», publiée en 1975 par la maison MacMillan de Toronto, ont été cités régulièrement par les autorités judiciaires et des intellectuels cherchant à approfondir le droit à la liberté religieuse et de conscience, ce même après la promulgation de la Charte canadienne des droits et libertés qui a eu lieu un certain nombre d’années après la proposition d’une déclaration des droits.

La doctrine établie selon laquelle le droit fédéral constitue le principal rempart de protection de la liberté de religion et de conscience n’est pas contestée et conserve tout son crédit.

La common law reconnaît depuis longtemps la liberté de parole, souvent apparentée à la liberté d’expression religieuse. Ce n’est qu’une des raisons historiques pour lesquelles la juridiction fédérale constitue le premier ressort de défense des droits inhérents, dont l’importance est tellement cruciale dans une société libre, juste et démocratique.

Nous disposons déjà de l’article 172 du Code criminel, en vertu duquel on ne peut faire obstacle à la tenue d’une réunion religieuse. Nous avons également la Loi sur les droits de la personne, qui interdit la discrimination fondée sur la religion ou la croyance. Conformément à la Charte canadienne des droits et libertés, ces dispositions sont assujetties à des «limites qui soient raisonnables» lorsque cela est nécessaire à la protection «de la sécurité, de l’ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d’autrui».

Ces mots proviennent d’un document international dont je vais dire quelques mots.

Les constitutionnalistes utilisent l’expression «limites raisonnables» pour signifier que le droit à la liberté religieuse n’est pas absolu. Mais le fait de croire que la vie d’un patient est sacrée peut difficilement constituer une menace à la santé, à la morale ou à l’ordre public.

Quoi qu’il en soit, lorsque des mesures coercitives menacent la liberté de vivre selon cette conviction, il devrait exister une loi offrant une protection conforme à la justice fondamentale.

Dans les recueils de jurisprudence canadienne, lorsqu’il est question de la liberté de conscience et de religion, on mentionne souvent l’article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que le Canada a ratifié en 1976. Madame la présidente, puis-je lire cet article ou sera-t-il imprimé dans le cadre du mémoire?

La présidente: Pour économiser du papier, le comité ne reproduit normalement pas ce qui est annexé à un mémoire.

Le sénateur Haidasz: Dans ce cas, je vous ferai lecture de l’article. Voici donc les trois premiers paragraphes de l’article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques:

Paragraph 1:

Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

Paragraph 2:

No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.

Paragraph 3:

Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals, or the fundamental rights and freedoms of others.

Honourable senators, it is for the reasons of fundamental justice described in this last paragraph of the article that an emergency room paramedic can be compelled to assist in a blood transfusion even if he has become a Jehovah's Witness. Such a limit of his religious freedom in the circumstances is deemed a reasonable limit. However, a conscious and competent Jehovah's Witness patient cannot be compelled to submit to a blood transfusion. However, it is the refusal to take life-risking actions, not life-saving ones, that is backed by the power of Bill S-7.

Freedom of conscience and religiously formed convictions, and the freedom to express them, lie at the very root of the Canadian confederation. The cultural freedom of disparate religious groups has been a touchstone of Canada, in writing, in Civil Code, and what we call innate and inherent rights from the beginning of Confederation.

In the context of a novel reality that medical science and practice has shifted its moorings from the stays of respect for human life, there is need to give some teeth to the fundamental regard we have of conscience. Without teeth, serious abuses of personal freedoms, and ultimately of patients' lives, can hardly be defended against.

Honourable senators, I am prepared for your questions.

Senator Gigantès: Thank you for your exposition and your discussion of difficult philosophical problems.

You and I are the same age. I remember times when young women who became pregnant would go to back street abortionists and lose their lives or be maimed and not be able to have any more children. What do we do about them?

Senator Haidasz: In Canada, not only is abortion allowed, we have abortion on demand. There are pregnant women in Canada who have had abortions three or four times and still come for more abortions. Currently in Canada we have abortion on demand

Paragraphe 1:

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

Paragraphe 2:

Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

Paragraphe 3:

La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Honorables sénateurs, c'est pour les raisons de justice fondamentale décrites dans ce dernier paragraphe qu'un technicien médical d'urgence peut devoir aider à une transfusion sanguine même s'il est devenu un témoin de Jéhovah. On considère qu'il est raisonnable de limiter la liberté de religion dans de telles circonstances. Toutefois, un patient conscient et jouissant de toutes ses facultés, s'il est témoin de Jéhovah, ne peut être forcé d'accepter une transfusion sanguine. Dans le projet de loi S-7 proposé, c'est le refus de mettre la vie en péril, et non de la sauver, qui fait l'objet d'une protection.

La liberté de conscience et de religion a formé des convictions, et la liberté de les exprimer réside au cœur même de la Confédération canadienne. La liberté culturelle de groupes religieux divers a constitué une pierre angulaire de l'édifice canadien, dans les écrits, dans le Code civil et dans ce que nous appelons les droits inhérents, une réalité qui existe depuis le début de la Confédération.

Compte tenu du fait que la pratique et la science médicale se sont écartées des principes qui sous-tendent le respect de la vie humaine, il convient de donner un poids concret à notre vision de la liberté de conscience. Sans mesures exécutoires, on peut difficilement empêcher des abus graves à l'encontre des libertés individuelles et, en dernière analyse, de la vie des patients.

Honorables sénateurs, je suis prêt maintenant à répondre à vos questions.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie de cet exposé qui aborde de difficiles problèmes philosophiques.

Vous et moi sommes du même âge. Je me souviens d'une époque où de jeunes femmes qui devenaient enceintes sans le vouloir s'adressaient à des faiseuses d'ange pour obtenir un avortement et y laissaient parfois la vie lorsqu'elles ne devenaient pas stériles. Que fait-on de ce problème?

Le sénateur Haidasz: Au Canada, l'avortement est permis et on peut même obtenir un avortement sur demande. Certaines Canadiennes ont déjà eu trois ou quatre avortements et continuent d'en avoir. L'avortement sur demande existe actuellement au

not because there is a law, but because there is a vacuity in the law.

Senator Gigantès: Supposing you are the only doctor in a small town and a young woman comes and asks for an abortion because she has been raped. You will say no, I presume?

Senator Haidasz: Because of my religious conviction, I would say that I cannot perform the abortion. Of course, every Catholic doctor has his own conscience. There may be circumstances where a doctor, for instance a Catholic doctor, may have to make some very drastic decisions. I cannot read the conscience of other physicians, but a Catholic doctor has a conscience and the way he is governed by his conscience is something that is his private matter. I really have difficulty in answering your question.

Senator Gigantès: It is a difficult question. If I were in your place, I would have the same difficulty.

Basic to what you propose are the rights of the unborn child, but a child that is already born also has those same rights. If Jehovah's Witnesses arrive with a small child who will die if it is not given a blood transfusion, do you not have a choice between saving the child's life or respecting the religious tenets of its parents? What do you do then?

Senator Haidasz: This is another difficult question. I do not know whether this question pertains to the subject-matter of this bill. This bill is specific. It tries to protect a health care worker from a coercion of conscience. I do not see the connection between your question, senator, and the object or purpose of this bill. I am unable to answer you.

Senator Gigantès: If you were told that the Hippocratic oath containing a prohibition against abortion was a wrong translation, what would you say?

Senator Haidasz: We had the text in English in our program. I would appreciate it if you would give us the right translation of the Hippocratic oath.

Senator Gigantès: It does not prohibit abortion.

Senator Haidasz: What does it say?

Senator Gigantès: It says there are things which you must not do, but it does not mention the word "abortion."

Senator Haidasz: Parts of the Hippocratic oath deal with harm to the pregnant woman or the child in the mother's womb. I should like to refer the senator to experts in this matter to try to answer your question if you are not satisfied with my answer.

[Translation]

Senator Beaudoin: This is your last day, Senator Haidasz, and it is very unfortunate because you have been in the Senate for a long time. I would like to take this opportunity to congratulate you on your long career with us.

Canada non pas parce que c'est ce que prévoit la loi, mais plutôt parce qu'il y a un vide juridique.

Le sénateur Gigantès: Supposons que vous soyez le seul médecin dans une petite ville et qu'une jeune femme s'adresse à vous pour obtenir un avortement parce qu'elle a été violée. Je présume que vous lui refuserez cet avortement, n'est-ce pas?

Le sénateur Haidasz: Je lui dirai que je ne peux pas faire cet avortement en raison de mes convictions religieuses. Tous les médecins catholiques ont évidemment leur propre conscience. Il se peut qu'un médecin catholique soit amené à prendre des décisions draconiennes dans certaines circonstances. Tous les médecins catholiques ont une conscience, mais c'est à eux de décider s'ils vont l'écouter ou non. J'ai vraiment beaucoup de mal à répondre à cette question.

Le sénateur Gigantès: C'est une question difficile. Si j'étais à votre place, j'aurais autant de mal à y répondre.

Cette question fait intervenir les droits de l'enfant à naître, mais un enfant déjà né a aussi les mêmes droits. Si un témoin de Jehovah se présente à un hôpital avec un petit enfant dont la vie dépend d'une transfusion sanguine, que faut-il faire? Respecter les croyances religieuses de ses parents ou sauver cet enfant?

Le sénateur Haidasz: Voilà une autre question difficile. Je ne sais pas si elle se rapporte vraiment à la teneur du projet de loi. Ce projet de loi vise spécifiquement à empêcher qu'un travailleur du domaine de la santé soit forcé de faire quelque chose qui répugne à sa conscience. Je ne vois pas le lien entre votre question, sénateur, et l'objet du projet de loi. Je suis incapable de répondre à votre question.

Le sénateur Gigantès: Que diriez-vous si l'on vous disait que le serment d'Hippocrate n'interdit pas l'avortement et qu'il y a eu une erreur de traduction?

Le sénateur Haidasz: Dans notre programme, nous avions le texte en anglais. J'aimerais bien que vous me donniez la juste traduction du serment d'Hippocrate.

Le sénateur Gigantès: Il n'interdit pas l'avortement.

Le sénateur Haidasz: Que dit-il?

Le sénateur Gigantès: Il précise qu'il y a des choses qui sont interdites, mais on ne trouve nulle part le mot «avortement».

Le sénateur Haidasz: Certaines parties du serment d'Hippocrate traitent des préjudices causés à une femme enceinte ou à l'enfant qui se trouve dans le sein de sa mère. Si ma réponse ne vous va pas, référez-vous aux experts en la matière pour obtenir satisfaction.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: C'est votre dernière journée, sénateur Haidasz et c'est évidemment regrettable parce que vous êtes au Sénat depuis longtemps. Je profite de l'occasion pour vous exprimer mes félicitations suite à votre longue carrière parmi nous.

[English]

I look at the subject of this bill as a question of objection of conscience, and it is a fundamental principle. The problem in Canada is that we do not have much jurisprudence on this issue at the level of the Supreme Court. You refer in your brief to Walter Tarnopolsky, with whom I spent many years at the University of Ottawa and with whom I produced a book on the Canadian Charter of Rights and Freedoms, along with some other lawyers.

The work referred to in your brief was completed in 1975, before the Canadian Charter of Rights and Freedoms. We now have the Canadian Charter of Rights, section 24, which says that if a right is violated, there is a remedy. As far as I can see, we do not have reference for this. In the United States, for example, there are applications to conscription for the army, et cetera.

Have you consulted a lawyer on this question of objection of conscience? I have respect for that principle. It is important. Our society is based on values like freedom of religion, et cetera, and objection of conscience is certainly a value that we should respect. However, is it proper to do it using the Criminal Code, as you do here, or should it be challenged under the Canadian Charter of Rights and Freedoms, section 24, or is it a provincial matter because health is primarily provincial?

You have selected one means, the criminal law. I do not say it is wrong; however, I am puzzled about it, and I should like to know if you have consulted a lawyer on this issue.

Senator Haidasz: All the consultations were done by my researcher Mr. Gary Knight

Mr. Gary Knight, Researcher for Senator Haidasz: A number of consultations were taken over the years. In fact, the development of this bill has taken nine years, all the time that I have worked for Senator Haidasz.

Most of the consultations have taken place with various lawyers who are associated with a particular lay association that I am closer to than I might be to the Evangelical Fellowship, but as well there is a lawyer with them whom I have consulted. In the consultation process, I canvassed all the questions that you have just raised as a fundamental basis of your final question.

I do not wish to take up too much time, but the question of the sufficiency of section 24 and other sections of the Charter of Rights and Freedoms are of great interest. I was ultimately pointed to Section 15 (2) of the Charter. We often hear about discrimination rights referred to 15(1), and we do not often hear about 15(2) which says basically that Parliament is entitled and enjoined to make correction for disadvantages where they are found to occur in particular circumstances or among groups. Subsection (1) relating to inequality of rights or equality of rights does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantage to individuals or groups, including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex,

[Traduction]

Selon moi, le sujet de ce projet de loi est une question d'objection de conscience et c'est un principe fondamental. La difficulté vient du fait qu'au Canada il n'y a pas beaucoup de jurisprudence là-dessus qui nous vienne de la Cour suprême. Dans votre mémoire, vous faites référence à Walter Tarnopolsky, avec qui j'ai passé bien des années à l'Université d'Ottawa et qui est coauteur avec moi et d'autres avocats d'un livre sur la Charte canadienne des droits et libertés.

L'oeuvre de Tarnopolsky que vous citez dans votre mémoire remonte à 1975, avant l'adoption de la Charte canadienne des droits et libertés. Nous savons que l'article 24 de la Charte canadienne des droits précise que si un droit est violé, il y a un recours. D'après moi, ceci ne s'y trouve pas. Aux États-Unis par exemple, il y a des cas prévus pour la conscription dans l'armée, et cetera.

Avez-vous consulté un avocat sur la question de l'objection de conscience? Je respecte ce principe car il est important. Notre société est fondée sur des valeurs comme la liberté de religion, et cetera, et l'objection de conscience est certainement une valeur qui mérite d'être respectée. Toutefois, il faut se demander s'il convient de se servir ici du Code criminel, comme vous le faites, ou bien si une contestation en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, l'article 24 en l'occurrence, ne conviendrait pas mieux et il faut aussi se demander s'il ne s'agit pas d'une question de compétence provinciale étant donné que le domaine de la santé relève des provinces au premier chef?

Vous avez choisi une voie, le droit criminel. Je ne dis pas que vous avez eu tort. Toutefois, je suis intrigué et je voudrais savoir si vous avez consulté un avocat à ce propos.

Le sénateur Haidasz: C'est mon attaché de recherche, M. Gary Knight, qui a procédé à toutes les consultations.

M. Gary Knight, attaché de recherche du sénateur Haidasz: Au fil des ans, il y a eu diverses consultations. En fait, l'élaboration de ce projet de loi a commencé il y a neuf ans quand j'ai moi-même commencé à travailler pour le sénateur Haidasz.

La plupart des avocats consultés sont membres d'une association laïque que je connais mieux que l'Evangelical Fellowship, mais malgré tout j'ai consulté l'un de ses avocats. Pendant les consultations, j'ai passé en revue toutes les questions que vous avez soulevées et qui sous-tendent votre question principale.

Je ne voudrais pas ici prendre trop de temps, mais il est tout à fait pertinent de se demander si l'article 24 et d'autres articles de la Charte des droits et libertés pourraient suffire. En fin de compte, on m'a renvoyé à l'article 15(2) de la Charte. On parle beaucoup des motifs de discrimination illicites énoncés à l'article 15(1) mais moins souvent de l'article 15(2) qui précise essentiellement que le Parlement peut et doit apporter les redressements qui s'imposent au besoin dans certaines circonstances ou à l'égard de certains groupes. Le paragraphe (1) concernant l'inégalité des droits ou l'égalité des droits n'interdit pas une loi, un programme ou une activité qui a pour objectif d'améliorer la condition de groupes ou de particuliers défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur

age, or mental or physical disability, all of which terms were explained to me to be added by way of colouration, not necessarily definitive and a limiting set, but to give you the idea that, for example, another word, "conscience," which occurred in section 2(a) as a fundamental right, can be read into being understood as something here that one can have provisions to correct disadvantages with respect to the freedom of conscience.

I also canvassed the other question that you had about the criminal law power itself as being at all appropriate, and that is the reason that ultimately it led to a difficult-to-find work. This is not the 1975 Tarnopolsky work on the Bill of Rights. This is the unpublished essay that Justice Tarnopolsky wrote and is very hard to find. It is not in the Supreme Court library. It is not in the Library of Parliament. It is at the Osgoode Hall library. It is there that he establishes that the head under which conscience is to be defended, if there is any particular defence to make that applies across the country, is in criminal law. From that point on, he has been cited for this in pretty well all of the references to which I have been pointed.

Does that satisfy your question?

Senator Beaudoin: I follow you. If it is in Osgoode Hall Law School, there is no problem. We can find it. There is nothing secret.

Your thesis is that if we are looking for a remedy, there is obviously section 24 of the Charter. However, you say there is an additional remedy in the criminal law. That is an answer. However, I should like to have the counterpart to this.

When you refer to section 15(2), objection of conscience cannot come under section 15 as this section refers to equality before the law. For example, women were not treated adequately for centuries, millennia. We may have affirmative action to correct the situation, and this is what we should do and I hope we will continue to do that, however, this has nothing to do with freedom of religion. Freedom of religion is found in section 2. How do you relate that to affirmative action?

Mr. Knight: The Charter has not always been interpreted as being compartmentalized. The reference in section 15(2) to the other fundamental rights that we recognize and have expressed as reasons to have freedom and non-discrimination do relate to rights enunciated earlier in the Charter.

At least two or three major references have been published since 1984 on charter of rights and precisely what you are talking about, equality rights, have whole sections on the issue of equality of religion. Where religious discrimination can be manifest in the workplace, it is precisely that discrimination or disadvantage that religion has to our practising health care and to those who believe particularly the tenet that human life is sacred.

Every clause in the bill that is attracted to a putative offence is one that is only attracted if the tenet that human life is sacred or inviolable has been offended by way of coercion. This is brought

couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leur déficience mentale ou physique, et l'on m'a dit que cette énumération servait d'illustration et n'était pas exhaustive ni limitative, ce qui laisse supposer par exemple qu'un mot comme «conscience», que l'on trouve à l'article 2(a) où il est défini comme droit fondamental, pourrait être interprété comme un motif donnant lieu à des redressements, au titre de la liberté de conscience.

Je me suis aussi renseigné sur l'autre question, celle de savoir s'il conviendrait de se servir du droit criminel et c'est comme cela que pour finir j'ai mis la main sur un ouvrage difficile à trouver. Il ne s'agit pas de ce que M. Tarnopolsky a écrit en 1975 sur la Déclaration des droits. Il s'agit d'un article non publié du juge Tarnopolsky et il est très difficile à trouver. On ne le trouve pas à la bibliothèque de la Cour suprême ni à la bibliothèque du Parlement. Il se trouve à la bibliothèque d'Osgoode Hall. Dans cet article, il démontre que s'il y a contestation au titre de la conscience, s'il faut donc présenter des arguments de défense, avec une application générale, il faudra s'en référer au droit criminel. À partir de cette date-là, Tarnopolsky est cité par presque tous les auteurs qu'on m'a conseillé de consulter.

Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Beaudoin: Je vous suis. Si cet article se trouve à la faculté de droit d'Osgoode Hall, il n'y a pas de problème, on pourra le trouver. Il n'y a là rien de secret.

Vous affirmez que s'il nous faut un recours, nous le trouvons dans l'article 24 de la Charte. Toutefois, vous dites qu'il existe aussi un recours en droit criminel. C'est une réponse. Cependant, j'aimerais entendre la contrepartie.

Vous avez cité l'article 15(2), et l'objection de conscience ne peut pas y figurer parce que l'article 15 est celui du droit à l'égalité devant la loi. Pendant des centaines et des milliers d'années, par exemple, les femmes n'ont pas été traitées équitablement. Il est possible de mettre en oeuvre des programmes d'action positive pour redresser une situation comme celle-là et j'espère que nous continuerons de le faire parce que c'est ce que nous devons faire mais cependant, cela n'a rien à voir avec la liberté de religion. C'est à l'article 2 qu'il est question de liberté de religion. Où voyez-vous un lien avec l'action positive?

M. Knight: L'interprétation de la Charte n'a pas toujours été cloisonnée. Le fait que l'article 15(2) fasse allusion aux autres droits fondamentaux que nous reconnaissons comme garanties de nos libertés et motifs illicites de discrimination renvoie aux droits qui sont stipulés dans les premiers articles de la Charte.

Depuis 1984, deux ou trois oeuvres de référence majeures ont été publiées sur la Charte des droits et en l'occurrence, ce dont vous parlez, les droits à l'égalité, fait l'objet de chapitres entiers sur la question du droit à l'égalité en matière de religion. La discrimination religieuse peut se manifester au lieu de travail et en matière de soins de santé, ceux parmi nous qui pensent particulièrement que la vie humaine est sacrée, peuvent dès lors être victimes de discrimination.

Quant à l'article de ce projet de loi qui entraînera un délit putatif, ce sera seulement dans le cas où, par la contrainte, il y aura eu infraction contre la vie humaine sacrée et inviolable. Cela

about by the experience of disadvantage in a large group of people, at least 8,000 of them who have written petitions.

Senator Beaudoin: In your brief, Senator Haidasz, you indicate that you are prepared to return to this committee for further questions. We may not be able to dispose of this bill right away as the question of objection of conscience is a concept of law that is important and is the basis of your bill.

We will hear people who will address this question in Canadian law. The problem is not an easy one, but we are here to settle difficult problems.

The Chairman: Senator Beaudoin is quite correct that when we go through the process of the hearings that we will likely have on various bills and this one comes up in its order, we will give you the last kick at the can on this. We will invite you back.

Senator Jessiman: Do I assume, because you have been nine years bringing this forward, that you have not convinced the Minister of Justice of the federal government that this should be a government bill?

Senator Haidasz: In all of the bills I have brought forward, I have never consulted the minister.

Senator Jessiman: Is there any such legislation in the United States or anywhere in the world?

Mr. Knight: It may be pertinent to the question, although it is an indirect answer, senator, and I apologize for that. I have not sufficiently canvassed other jurisdictions for the existence of similar law or similar statutory provisions.

It is of interest that the German High Court in a judgment from 1993, raised the question of whether a constitution can be considered a legitimate instrument for the future if it does not bear in mind the inalienable right to life of each subject, even in the womb. In other words, if a constitution does not bear in mind the future progeny, then it is not a constitution. It only is in effect today, while there are the living who subscribe to it. What happens to the newly born? How does it apply to them? Since we have a principle that a constitution will apply by natural justice, it must, therefore, apply the moment the individual comes into existence — not legal existence, but fundamental existence.

I am sorry that my response is so indirect, but that is the only reference I have.

Senator Jessiman: Senator, you are a member of the medical profession and you would know many people in the nursing profession. Have you canvassed both of those professions as to whether or not they support this bill?

Senator Haidasz: Yes.

provient du témoignage, par pétition écrite, de 8 000 personnes qui constituent un vaste groupe de défavorisés.

Le sénateur Beaudoin: Dans votre mémoire, sénateur Haidasz, vous dites que vous êtes prêt à revenir devant le comité pour répondre à d'autres questions. Nous ne pourrions peut-être pas en terminer avec ce projet de loi dans l'immédiat étant donné que la question de l'objection de conscience, qui est une notion de droit importante, doit être réglée car elle est le fondement de votre projet de loi.

Nous allons entendre le témoignage de gens qui vont nous donner leur opinion du point de vue du droit canadien. Le problème est épineux mais il faut bien dire que nous sommes ici pour régler des problèmes épineux.

La présidente: Le sénateur Beaudoin a raison de dire qu'au fur et à mesure que nous progresserons dans nos travaux, qui portent sur divers projets de loi notamment sur celui-ci, vous aurez l'occasion de vous faire entendre de nouveau. Nous vous inviterons une nouvelle fois.

Le sénateur Jessiman: Dois-je en conclure, étant donné qu'il vous a fallu neuf ans pour rédiger ce projet de loi, que vous n'avez pas réussi à convaincre un seul ministre de la Justice du gouvernement fédéral d'en faire un projet de loi du gouvernement?

Le sénateur Haidasz: Je n'ai jamais consulté le ministre pour un seul des projets de loi que j'ai parrainés.

Le sénateur Jessiman: Ce genre de loi existe-t-il aux États-Unis ou dans un autre pays?

M. Knight: La réponse à cette question sera sans doute intéressante, mais je vais vous prier de m'excuser de vous donner une réponse indirecte. Je ne suis pas suffisamment au courant de la situation dans d'autres pays pour vous répondre quant à l'existence de lois ou de dispositions législatives semblables.

Il faut savoir toutefois que la haute cour de justice en Allemagne, dans un jugement de 1993, a posé la question de savoir si la constitution d'un pays peut être considérée comme un instrument légitime pour l'avenir alors qu'elle ne tient pas compte du droit inaliénable à la vie de chacun des sujets de ce pays, même ceux qui se trouvent dans le sein de leur mère. En d'autres termes, si une constitution ne tient pas compte des générations à venir, ce n'est pas une constitution. Une telle constitution n'est en vigueur que dans la mesure où il y a des êtres vivants qui y adhèrent. Qu'en est-il alors des nouveau-nés? Comment cela s'applique-t-il à eux? Puisqu'on a établi le principe qu'une constitution devait servir la justice naturelle, par conséquent, elle doit s'appliquer du moment qu'un individu entre dans l'existence — non pas l'existence juridique, mais l'existence fondamentale.

Excusez-moi de vous donner une réponse indirecte, mais c'est la seule référence que j'ai.

Le sénateur Jessiman: Sénateur, vous êtes médecin et vous connaissez sans doute bien des gens qui exercent la profession d'infirmier et d'infirmière. Avez-vous demandé à ces derniers et à vos collègues s'ils appuyaient votre projet de loi?

Le sénateur Haidasz: Oui.

Senator Jessiman: Will they appear before us to support the bill?

Senator Haidasz: Yes, senator.

Senator Jessiman: You have already told us that there have been cases of discrimination and they have gone to human rights tribunals.

Senator Haidasz: Provincial tribunals.

Senator Jessiman: Those tribunals have indicated that the matters are not within their jurisdiction?

Senator Haidasz: Yes.

Senator Jessiman: Thank you very much.

The Chairman: Have you canvassed the Canadian Medical Association?

Senator Haidasz: Not the Canadian Medical Association, I said a nurses association and individual physicians.

Senator Jessiman: I asked about the Canadian Medical Association first.

Senator Haidasz: Not the medical association, no. However, the executive members of the Nurses for Life Association.

Mr. Knight: It is directly relevant to that question.

Senator Jessiman: What is the position of the Canadian Medical Association? I am certain they will be here and will tell me.

Senator Haidasz: I do not know their official position on this bill. In fact, this bill is so young I do not know if they have read a copy of it.

Senator Jessiman: Does the same go for the nursing association?

Senator Haidasz: Yes. I only consulted a few executive members of the Nurses for Life Association of Canada.

The Chairman: I might say that the Nurses for Life Association has contacted this committee and wishes to appear before us.

Mr. Knight: The Christian Medical/Dental Association has also expressed its support.

Senator Gigantès: What proportion of this country's nurses belong to the Nurses for Life Association?

Mr. Knight: That is a difficult question to answer as Nurses for Life membership is based on the principle of free association. In other words, they do not have a subscription list of which I am aware.

I suggest the best people to answer this question would be the Nurses for Life when they come here. I do understand that they are in touch with over 4,000 nurses who have expressed concern about this experience of coercion.

Le sénateur Jessiman: Vont-ils venir exprimer leur appui ici?

Le sénateur Haidasz: Oui, sénateur.

Le sénateur Jessiman: Vous nous avez dit qu'il y avait déjà eu des affaires de discrimination dont les tribunaux des droits de la personne ont été saisis, n'est-ce pas?

Le sénateur Haidasz: Des tribunaux provinciaux.

Le sénateur Jessiman: Ces tribunaux ont indiqué que ces affaires n'étaient pas de leur ressort, n'est-ce pas?

Le sénateur Haidasz: Oui.

Le sénateur Jessiman: Merci beaucoup.

La présidente: Avez-vous contacté l'Association médicale canadienne pour obtenir son opinion?

Le sénateur Haidasz: Non, pas l'Association médicale canadienne, mais comme je l'ai dit, des associations d'infirmières et d'infirmiers et des médecins.

Le sénateur Jessiman: Je vous ai posé la question à propos de l'Association médicale canadienne.

Le sénateur Haidasz: Non, pas l'Association médicale canadienne. Toutefois, les membres de l'exécutif de l'association Nurses for life.

M. Knight: C'est tout à fait pertinent à la question.

Le sénateur Jessiman: Quelle est la position de l'Association médicale canadienne? De toute façon, je suis sûr que ses représentants vont venir l'exposer ici.

Le sénateur Haidasz: Je ne connais pas la position officielle de l'Association quant à ce projet de loi. En fait, puisque le projet de loi est si récent, je doute que l'Association en ait reçu un exemplaire.

Le sénateur Jessiman: En est-il de même pour l'association d'infirmiers et d'infirmières?

Le sénateur Haidasz: Oui. Je n'ai consulté que quelques-uns des membres de l'exécutif de la Nurses for Life Association of Canada.

La présidente: Il faut dire que cette association nous a manifesté le désir de comparaître.

M. Knight: La Christian Medical/Dental Association donne également son appui au projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Combien d'infirmiers et d'infirmières appartiennent-ils à la Nurses for Life Association?

M. Knight: Il est difficile de répondre à cette question étant donné que les membres de cette association le sont en libre association. En d'autres termes, il n'existe pas de liste des adhérents.

La meilleure chose à faire serait de poser la question aux représentants de la Nurses for Life quand ils vont comparaître. On me dit que l'Association a été contactée par plus de 4 000 infirmières et infirmiers qui se sont dits préoccupés étant donné les situations de contrainte dont ils avaient été témoins.

Senator Haidasz: The Nurses for Life Association are also members of the various nursing associations across Canada.

Mr. Knight: It is also pertinent that the CMA published a position paper a few years ago in which the general expression was presented that physicians and health care workers must not be subject to coercion. They are supportive of the principle. Whether they would be supportive of this particular expression in the Criminal Code, we could only canvass them to determine. However, since they are such a huge organization, we have learned in the past that the head group of the organization does not necessarily speak for the large numbers of physicians and that could be pro or con to our position.

Senator Cogger: Senator Haidasz, is today your birthday?

Senator Haidasz: It is on March 4. However, since we are not sitting in the first week of March, I must take my leave at 6 p.m. this afternoon.

Senator Cogger: We shall miss you. I will take the opportunity to wish you in advance a very happy 75th birthday and many happy returns.

I listened carefully to the answers to the questions, and I am in a quandary, maybe not unlike some of our colleagues. We find ourselves addressing a piece of legislation, the intent of which is undoubtedly admirable and commendable; it ought to be supported. However, when we look at how it fits into the global picture, that is where I have difficulty. Perhaps you can enlighten me.

In your brief, you state that physicians who will not, for reasons of conscience, counsel abortion are denied beds. Practitioners who overlook "do not resuscitate" orders may also lose beds or advancement.

I am not a member of the medical profession. However, I assume that the medical establishment is governed by other doctors, by a board or by a group.

Decisions to deny beds are made by doctors who have another kind of religious belief, presumably, where they are comfortable allowing abortions or practising abortions, et cetera. They are equally covered by the Charter of Rights and Freedoms. They have their right and freedom of conscience in exercising their decisions. Yet, under the same set of rules, one exercises his power to allocate beds in a hospital as he sees fit pursuant to his conscience. Another member of the medical profession clearly does not see it that way and find he may be denied, as he says, an allocation of beds. One will find himself charged under the Criminal Code.

In the name of his freedom, one does not practice abortion. The other fellow, in the name of his freedom and perhaps in the name of his duty or responsibility to administer a hospital, will make a different decision. One will claim that his rights have been trampled upon by the other fellow who then commits a criminal act.

Le sénateur Haidasz: La Nurses for Life Association est également membre de diverses autres associations professionnelles à l'échelle du Canada.

M. Knight: Il est également révélateur de constater que l'AMC a publié un document il y a quelques années pour affirmer que les médecins et les professionnels de la santé ne doivent pas être soumis à des contraintes. L'Association appuie donc le principe. Il faudrait donc demander l'avis de l'Association pour savoir si elle appuie l'inclusion dans le Code criminel de mesures susceptibles de le faire respecter. Toutefois, puisqu'il s'agit d'une grosse organisation, on a pu constater par le passé que les dirigeants de l'organisation n'expriment pas nécessairement l'opinion du plus grand nombre de médecins qui, en particulier, peuvent être pour ou contre notre position.

Le sénateur Cogger: Sénateur Haidasz, est-ce votre anniversaire aujourd'hui?

Le sénateur Haidasz: Ce sera le 4 mars. Toutefois, étant donné que le Sénat ne siège pas la première semaine de mars, je quitterai mon poste à 18 heures cet après-midi.

Le sénateur Cogger: Vous allez nous manquer. J'en profite pour vous souhaiter, à l'avance, un très bon 75^e anniversaire, et une longue vie.

J'ai écouté avec attention les réponses aux questions posées, et je suis face à un dilemme, comme sans doute certains de mes collègues. Nous voici saisis d'un projet de loi, dont l'intention est indéniablement admirable et louable. Il faut donc l'appuyer. Toutefois, je commence à avoir de la difficulté à partir du moment où il faut songer à ce projet de loi dans un contexte global. Vous pourriez peut-être m'éclairer.

Dans votre mémoire, vous dites que les médecins qui, pour des raisons de conscience, ne conseillent pas l'avortement, se voient refuser des places à l'hôpital. Les praticiens qui ne tiennent pas compte des ordonnances de non-réanimation risquent eux aussi de perdre des places à l'hôpital ou des promotions.

Je ne suis pas médecin. Toutefois, je suppose que le monde médical est régi par d'autres médecins, par des conseils ou par des groupes, n'est-ce pas?

Ce sont donc des médecins qui embrassent d'autres convictions religieuses, qui ne voient pas d'inconvénient à l'avortement ou à ce que l'on pratique des avortements, qui prennent donc la décision de refuser des places à l'hôpital à d'autres médecins. Ils sont eux aussi régis par la Charte des droits et libertés. Ils peuvent invoquer leurs droits et la liberté de conscience dans la prise de ce genre de décision. C'est donc en vertu des mêmes règles qu'un médecin exerce son autorité et répartit les lits d'hôpitaux suivant ce que lui dicte sa conscience. Voilà qu'un autre médecin ne voit pas les choses de la même façon et se voit refuser des places à l'hôpital. L'un d'entre eux pourra être accusé en vertu des dispositions du Code criminel.

Au nom de l'exercice de sa liberté, un médecin ne pratique pas d'avortement. L'autre médecin, au nom de l'exercice de sa liberté et au nom de son devoir ou de sa responsabilité d'administrateur de l'hôpital, prend une décision différente. L'un d'entre eux prétend que ses droits ont été violés par un de ses collègues qui dès lors aurait commis un crime.

Senator Haidasz: I have received complaints from nurses, doctors and even a father who was an anaesthetist and whose son was training to be a gynaecologist. I am only trying to react to these people's complaints as a legislator or a member of a legislative body. In my 40 years of parliamentary experience, I see that we pass many laws that do not have any teeth; they are useless. People write letters to me or talk to me, and complain that they went to a nursing body or a medical body, then to a provincial Human Rights Commission, and they were not helped. They did not receive a remedy for any damage. They feel that something is lacking and that they are entitled to protection.

The only thing I had to offer them was that I could try to bring the nature of their problem to Parliament, hoping that we can give teeth to this through some statute or law.

I have chosen the route of the Criminal Code because the Criminal Code has real teeth and the ultimate authority in prescribing sanctions and remedies. This is only my attempt to help these people who feel they have been persecuted, oppressed or denied justice and fairness.

If there is any other way I can help these people, I would certainly be glad to hear it. However, I think this is the best possible solution to their problems. I have chosen this route because the Criminal Code is substantive law. It can defend people from damage and demand a retribution.

I am not a lawyer, nor am I a jurist. I am an ordinary senator and a physician concerned about these people. I am trying to seek the best solution to the problem.

If there is a better answer, senator, I am open to your advice and suggestions.

Senator Cogger: I do not purport to have the answer. I wish I did.

I understand clearly why you went the route of the Criminal Code. On the other hand, you might wish to consider that by going that route you also impose upon the other party a higher threshold of evidence — beyond a reasonable doubt. Assuming this bill passes, it might be very difficult to satisfy someone to convince a court of law beyond a reasonable doubt that it is strictly because of religious beliefs that someone was not promoted, or whatever. I believe that the burden of evidence is easier before other courts and would not impose such a burden — for instance, in front of the Human Rights Commissioner. The teeth are bigger, but the means of getting the bite is much more difficult.

Mr. Knight: Senator, that is precisely the mentality of moderation. The intention is not to give such a power to plaintiffs to simply be able to prove something on a balance of probabilities or some set of allegations. Sometimes hearsay goes beyond hearsay in courts.

The point is well taken that in order to demonstrate that someone ought to be convicted for coercion requires a very high standard of proof. The fact that it comes down upon them in the

Le sénateur Haidasz: J'ai reçu des plaintes de la part d'infirmières, de médecins et même d'un anesthésiste dont le fils suivait des études de gynécologie. En tant que législateur, comme membre d'un organe législatif, je me fais le porte-parole des plaintes de ces gens. J'ai 40 ans d'expérience comme parlementaire, et j'ai pu constater que nous avons voté bien des lois qui n'ont aucun mordant, qui sont inutiles. Les gens m'écrivent, me contactent pour se plaindre qu'ils se sont adressés à des organismes de la profession médicale, voire à une Commission provinciale des droits de la personne, et cela en vain. Ils n'ont pas pu obtenir le recours qu'ils souhaitaient. Ils constatent donc qu'il manque quelque chose parce qu'ils ont droit à cette protection.

Tout ce que j'ai pu leur dire, c'est que je pouvais exposer leur problème au Parlement, dans l'espoir de muscler certaines dispositions législatives.

J'ai choisi le Code criminel parce que le Code criminel est musclé et qu'en dernier recours, des sanctions sont imposées ou des dédommagements sont accordés. Je n'essaie ici que d'aider ces gens qui estiment avoir été persécutés, opprimés ou lésés.

Si je peux aider ces gens d'une autre façon, qu'on me le dise. Toutefois, je pense que c'est la meilleure solution à leur problème. J'ai choisi le Code criminel parce qu'il s'agit de règles juridiques de fond. Il permet aux gens de réclamer un dédommagement pour le préjudice qu'ils ont subi.

Je ne suis pas avocat, je ne suis pas juriste. Je suis un sénateur ordinaire et un médecin qui s'intéresse au cas de ces gens. J'essaie de trouver la meilleure solution au problème.

Sénateur, s'il y a une meilleure solution, faites-moi part de vos conseils et suggestions.

Le sénateur Cogger: Je ne prétends pas avoir la réponse. J'aimerais bien cependant.

Je comprends très bien pourquoi vous avez opté pour le Code criminel. Cependant, avez-vous pensé qu'en optant pour le code, vous imposez de facto à la partie adverse un seuil de preuve plus élevé allant au-delà du doute raisonnable? À supposer que ce projet de loi soit adopté, il sera peut-être difficile de convaincre un tribunal au-delà de tout doute raisonnable que le motif d'un refus de promotion est strictement imputable à une croyance religieuse. Je crois que le fardeau de la preuve n'est pas aussi lourd devant d'autres instances, par exemple devant le Tribunal des droits de la personne. Les dents sont plus longues, mais il est plus difficile de mordre.

M. Knight: Sénateur, c'est précisément l'idée de modération. L'intention n'est pas de donner un tel pouvoir aux plaignants simplement pour qu'ils puissent prouver quelque chose sur la base de probabilités ou d'une série d'allégations. Il arrive que les tribunaux donnent un certain crédit à de simples rumeurs.

Vous avez raison de dire que pour convaincre quelqu'un de coercition, il faut des preuves sérieuses. Le fait que le droit criminel en fasse un chef d'accusation est largement compensé par

first instance as a charge at criminal law is offset greatly by the fact that the criminal law places a huge onus upon the person making the accusation. That is the reason for moderation.

Another point in relation to your question about why we looked at criminal law and other powers but chose the criminal law power instead of the Human Rights Act is precisely that other provisions already exist in criminal law with respect to the regard for human life and that the necessities be provided to a human being. Even in health care, no matter that health care is largely a provincial matter, at least the delivery of services is provincial. However, the issue of fundamental treatment of human life is within the criminal head of power. That is the reason I pointed the committee to take a look at the seminal work of Justice Tarnopolsky. When you take a look at that, perhaps it will answer some of your reservations.

Senator Lewis: One of our principles is that everyone is presumed to know the law. It is somewhat of an illusion in one sense.

This bill would create a new offence punishable on summary conviction. The bill does not provide for any penalty. Therefore, I presume that the penalty would come under what I call the catch-all section of the Criminal Code dealing with penalties for summary conviction.

Can you tell us what the result of this bill would be if it were passed?

Senator Haidasz: The judge would make the decision and impose the penalty he or she felt was appropriate.

Senator Lewis: I believe there are provisions in the Criminal Code in that regard.

Mr. Knight: There is a question similar to that relating to another bill which Senator Haidasz has before the Senate, and that is in relation to stated maxima for the amounts of harmful substances allowed in tobacco. The question was raised of whether that establishes a hard and fast set of guidelines. The answer is that although these establish ceilings, there is the process of equity within which the regulating authority can determine that a lower threshold is appropriate.

Similarly, the reason a specific penalty was not mentioned here is that in deferring to whatever ceilings are decided by Parliament to be appropriate in the Criminal Code with respect to general sentencing under the provisions for summary conviction, we look for the practice of equity in the practice of law.

As a lay person, I once helped to represent someone in tax court. The judge said that the tax law has no equity. I said that it was my understanding that no written law had equity and that I thought it was up to the judge to provide equity. He had forgotten that because many lawyers and judges do not study jurisprudence.

This is what is sought here; the practice of equity and understanding the particulars of the case before the judge so that he can use his discretion.

Senator Lewis: That is all very well, but I believe that in the Criminal Code there is a provision for summary conviction offences.

le fait que ce même droit impose une énorme responsabilité à l'accusateur. C'est la raison de cette modération.

Si nous avons opté pour le droit criminel plutôt que pour la Loi sur les droits de la personne, c'est précisément parce qu'il existe déjà d'autres dispositions dans le droit criminel concernant la vie humaine et les nécessités de l'être humain. Même dans le domaine de la santé, peu importe que la santé soit largement une question relevant du provincial, au bas mot, la prestation des services est provinciale. Cependant, la question du traitement fondamental de la vie humaine relève du droit criminel. C'est la raison pour laquelle je recommande au comité d'examiner les décisions riches en enseignements du juge Tarnopolsky. Vous y trouverez peut-être la réponse à certaines de vos réserves.

Le sénateur Lewis: Un de nos principes est que nul n'est censé ignorer la loi. Dans un certain sens, c'est un peu illusoire.

Ce projet de loi créerait une nouvelle infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Le projet de loi ne prévoit pas de sanction. J'en conclus que cette sanction sera fixée par l'article à tout faire du Code criminel régissant les sanctions de procédure sommaire.

Pouvez-vous nous dire quelles sanctions ce projet de loi entraînerait s'il était adopté?

Le sénateur Haidasz: C'est le juge qui prendra la décision et qui imposera la sanction qui lui semblera appropriée.

Le sénateur Lewis: Je crois que le Code criminel contient des dispositions à ce sujet.

M. Knight: Il y a une question similaire qui se pose à propos d'un autre projet de loi déposé devant le Sénat par le sénateur Haidasz, et il s'agit des maximums déclarés de quantités de substances dangereuses autorisées dans le tabac. Certains se sont demandé si cela constituait une directive stricte. La réponse est que bien que cela établisse des plafonds, il reste la procédure d'équité qui permet à l'autorité de réglementation de déterminer si un seuil inférieur est plus approprié.

De manière analogue, si nous n'avons pas mentionné de sanction précise dans ce projet de loi, c'est qu'en renvoyant aux plafonds considérés appropriés par le Parlement dans le Code criminel pour les dispositions de la procédure sommaire, nous avons visé la pratique de l'équité dans la pratique de la loi.

À titre personnel, j'ai une fois aidé à représenter quelqu'un devant un tribunal de l'impôt. Le juge prétendait qu'il n'y avait pas d'équité dans la Loi sur l'impôt. Je lui ai répondu qu'à ma connaissance aucune loi écrite ne contenait d'équité et qu'à mon avis c'était aux juges d'assurer cette équité. Il l'avait oublié car beaucoup d'avocats et de juges n'étudient pas la jurisprudence.

C'est ce qui est recherché ici; la pratique de l'équité et la compréhension des particularités d'un dossier afin que le juge puisse agir à sa guise.

Le sénateur Lewis: Tout ça c'est très bien, mais je crois que dans le Code criminel il y a une disposition concernant les infractions punissables par procédure sommaire.

Senator Cogger: Our counsel may have the answer to that.

Senator Lewis: We should get it on the record.

Ms Katharine Dunkley, Director, Law and Government Division, Research Branch, Library of Parliament: In section 787 of *Martin's Annual Criminal Code* there is a general penalty for summary conviction offences, which is a fine of not more than \$2,000 or imprisonment for six months, or both.

Senator Lewis: That is the maximum?

Ms Dunkley: Yes, that is the maximum, so any discretion would be exercised below that level.

Senator Lewis: Therefore, at least we know the result if this bill is passed.

Mr. Knight: Also, there is not the same thing in the criminal record that goes with indictment. By no means is there an intention to make such a punitive looking law seem to be a sledge hammer. It is giving some teeth to those who are disadvantaged.

[Translation]

Senator Pépin: I am not a lawyer, but I will come at this from a different angle: you are a doctor, I am a former nurse who specialized in gynecology and obstetrics. I am still in close contact with the nurses of Canada. Moreover, I am going to speak at their next annual assembly in June. I was also on the board of a Montreal hospital until quite recently.

When I look at your proposal, I wonder, how can we implement what you are asking for? You say that a doctor who does not do abortions could be refused the right to hospitalize a patient. I do not know of any hospital that currently forces a doctor, if he wants to hospitalize patients, to perform abortions, even if he is a gynecologist. He has the choice to decide to perform them or not. Correct me if I am wrong. A doctor cannot be refused a bed because he does not perform abortions, unless the hospital is reserved for that purpose. An obstetrician or a gynecologist has the right to choose to perform them or not.

You say there are nuances. Gynecology students can perhaps perform abortions during the course of their studies, but when it comes to having access to hospital beds, no one can force you to perform abortions.

I do not know how you organize a department. Let's take the emergency room as an example. At present, whether it be in Ontario or Quebec, emergency nurses, who are few and far between, are overworked. If, for example, a patient comes in because she has had a miscarriage following an abortion and she is refused treatment, what could a nurse or doctor tell this woman? What would the procedures be?

[English]

Mr. Knight: I am sure that Senator Haidasz can give some reflection on letters he has received from doctors who have experienced the things to which he has referred.

Le sénateur Cogger: Notre conseiller a peut-être la réponse.

Le sénateur Lewis: Il faudrait la verser au dossier.

Mme Katharine Dunkley, directrice, Division du droit et du gouvernement, Direction de la recherche, Bibliothèque du Parlement: L'article 787 du Code criminel annuel de Martin contient une sanction générale pour les infractions punissables par procédure sommaire qui correspond à une amende ne devant pas dépasser 2 000 \$ ou un emprisonnement de six mois, ou les deux.

Le sénateur Lewis: C'est le maximum?

Mme Dunkley: Oui, c'est le maximum, si bien que toute discrétion devrait être exercée sous ce niveau.

Le sénateur Lewis: Au moins, nous savons maintenant la conséquence de l'adoption de ce projet de loi.

M. Knight: Il n'y a pas non plus la même chose dans le casier judiciaire qui accompagne la procédure par accusation. L'intention n'est nullement de faire de cette loi une masse. Elle vise à donner quelques arguments aux désavantagés.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je ne suis pas une avocate mais je viens d'une approche différente: vous êtes médecin, je suis une ex-infirmière spécialisée en gynécologie et obstétrique. Je suis toujours en communication étroite avec les infirmières du Canada. D'ailleurs, je vais faire un discours à leur prochaine réunion annuelle, au mois de juin. J'ai également siégé sur le conseil d'administration d'un hôpital de Montréal jusqu'à tout dernièrement.

Lorsque je vois votre proposition, je me pose la question suivante: comment peut-on appliquer ce que vous demandez? Vous dites qu'on pourrait refuser à un médecin qui ne fait pas d'avortement le droit d'hospitaliser un malade. Je ne connais aucun hôpital actuellement qui oblige un médecin, s'il veut hospitaliser des malades, à faire des avortements, même si c'est un gynécologue. Il a le choix de décider d'en faire ou non. Si je fais erreur, vous pouvez me corriger. On ne peut pas lui refuser un lit parce qu'il ne fait pas d'avortement, à moins que ce soit un hôpital réservé à cet effet. Un obstétricien ou un gynécologue a le droit de choisir d'en faire ou non.

Vous dites qu'il y a des nuances. Des étudiants en gynécologie peuvent peut-être faire des avortements dans leur processus d'apprentissage, mais lorsque cela touche au droit d'avoir accès à des lits, personne ne peut vous imposer à faire des avortements.

Je ne sais pas comment vous organisez un département. Prenons par exemple celui de l'urgence. Actuellement, que ce soit en Ontario ou au Québec, les infirmières — il n'y en a presque pas — aux urgences sont débordées. Si, par exemple, une patiente arrivait parce qu'elle fait une fausse couche suite à un avortement et l'on refusait de lui donner des soins, qu'est-ce qu'une infirmière ou un médecin pourrait dire à cette femme? Comment procéderait-on?

[Traduction]

M. Knight: Je suis sûr que le sénateur Haidasz peut vous parler des lettres qu'il a reçues de médecins qui ont vécu ce genre d'expérience.

I am not sure I understand your question, but the purpose of this bill is certainly not to make life difficult for anyone who wishes to make decisions about care post-partum or after the fact of an abortion.

As was mentioned in the brief, we have heard representations from Nurses for Life and from physicians to the effect that their objection is certainly not to treating people for whatever needs they have. It is that they cannot, in good conscience, actively participate in the act or omission that causes unavoidable death.

A person coming to the emergency ward with post-abortion stress syndrome or complications would be treated.

[Translation]

Senator Pépin: She goes to the hospital for an abortion. She says that she can't help because she knows that it's an abortion? These things happen.

You say that amniocentesis is often used to determine the baby's sex.

[English]

Senator Haidasz: That is the request of a patient or the husband of the patient to the radiologist or obstetrician.

[Translation]

Senator Pépin: Normally, amniocentesis is done to determine whether the child has any malformations or other problems. I do not know if it is common practice to do an amniocentesis just to determine the baby's sex.

[English]

Senator Haidasz: I am saying that there are spouses of patients who ask for an amniocentesis just to find out whether their wives are carrying a male or female baby.

[Translation]

Senator Pépin: Tell me why a nurse or a doctor could refuse to perform this medical procedure? I do not understand.

[English]

Senator Haidasz: It is an abuse to use that test just to find out whether the foetus is male or female. That is a great abuse of amniocentesis.

Mr. Knight: It can hurt a child.

Senator Haidasz: Amniocentesis carries risk and it also costs money to the state.

Senator Pépin: I do not think this is a money problem that we are discussing.

Senator Haidasz: That is only a secondary aspect for some people. I know of some doctors who make decisions taking into consideration whether it is worth it to spend that much money for this or that test.

Senator Pépin: Yes, but this is not the argument that we are discussing now. It is against their conscience for people to participate in amniocentesis and in embryo freezing. What happens if I am head of a department?

Je ne suis pas sûr de comprendre votre question, mais ce projet de loi ne vise certainement pas à rendre plus difficile la vie de quiconque souhaite prendre des décisions de soins post-nataux ou post-avortement.

Comme nous le mentionnons dans le mémoire, les Nurses for Life et certains médecins nous ont dit qu'ils ne s'opposaient absolument pas à ce que les patients soient traités selon leurs besoins. Par contre, en toute bonne conscience, ils ne peuvent participer activement à des actes ou à des omissions d'actes qui provoquent une mort inéluctable.

Une personne arrivant à l'urgence et souffrant d'un syndrome de stress de post-avortement ou de complications est traitée.

[Français]

Le sénateur Pépin: Elle arrive à l'hôpital pour un avortement. Elle répond qu'elle ne peut pas aider parce qu'elle sait que c'est un avortement? Ce sont des cas qui arrivent.

Vous dites que l'amniocentèse est utilisée fréquemment pour déterminer le sexe des enfants.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: C'est la demande de la patiente ou du mari de la patiente au radiologue ou à l'obstétricien.

[Français]

Le sénateur Pépin: Habituellement, l'amniocentèse est faite dans le but de savoir si l'enfant a des malformations ou d'autres problèmes. Je ne sais pas si c'est une pratique régulière de faire une amniocentèse simplement pour déterminer le sexe de l'enfant.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Je dis simplement qu'il y a des conjoints de patientes qui réclament une amniocentèse simplement pour savoir si l'enfant porté par leur femme est un garçon ou une fille.

[Français]

Le sénateur Pépin: Dites-moi pourquoi une infirmière ou un médecin pourrait refuser de faire ce geste médical? Je ne comprends pas.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Il est abusif de faire ce test juste pour déterminer si le foetus est de sexe masculin ou de sexe féminin. C'est un abus de l'amniocentèse.

M. Knight: Le foetus peut être blessé.

Le sénateur Haidasz: Les amniocentèses ne sont pas sans risque et coûtent aussi de l'argent à l'État.

Le sénateur Pépin: Je ne crois pas que nous sommes en train de discuter d'un problème d'argent.

Le sénateur Haidasz: Pour certains c'est seulement un aspect secondaire. Je connais certains médecins qui prennent leur décision en fonction du coût et de l'intérêt d'un acte.

Le sénateur Pépin: Oui, mais ce n'est pas de cela qu'il s'agit maintenant. Pour certains, pratiquer des amniocentèses et congeler des embryons est contraire à leur conscience. Qu'est-ce que je fais si je suis chef d'un service?

[Translation]

You are making broad generalizations. At the outset, I agree that someone must have the right to say that it is against his or her beliefs, and that he or she cannot participate in an abortion. I can respect that. The way that you're presenting it, I'm under the impression that we have reached the point where amniocentesis is used to make a choice. I find that too general. I'm under the impression that we are making a case against abortion rather than for conscientious objection; I do not know.

You are also saying that nurses would have trouble finding jobs. If a nurse is against abortion, she could not find a job in other hospitals. Why do you say that? There are other things to do in hospitals apart from abortions.

[English]

Senator Haidasz: Some nurses have told me that they have this particular problem. Probably this problem, in your opinion, is not important.

Senator Pépin: That is not what I am saying. You say they can hardly find work. I ask why they cannot find work. I do understand that they resent performing abortions, however, with the number of hospitals across Canada, it must not be very hard to find work if the only problem is that they do not want to perform abortions. There are other departments.

Senator Haidasz: I do not know where you live, but in Toronto it is difficult for nurses to find a job to do anything, even to change the beds.

Senator Pépin: Then it is not because of their position on this issue.

Senator Haidasz: You said that any nurse can find a job in any hospital. That is what you said and that is what I am answering.

Mr. Knight: I can give you the example of the Markham Stouffville Hospital which is north of Toronto in the Richmond Hill area. About three years ago, because of the collapsing of resources and the combination of birthing units with abortion facilities, nurses who were trained in obstetrics and who were previously practising in the birthing unit were now being required to participate in procedures necessary to abortion, the preparatory procedures.

These nurses objected on the basis of their conscience and were faced with difficult options, such as having to work in an area where they had no training, or taking a cut in pay or, in one case, losing the job all together, or facing discipline for insubordination, which decision would go on her record. Maybe you have never suffered with colleagues who had the blight of insubordination on their record but I have, several times. These individuals have found it extremely difficult to get any employment as a nurse.

[Français]

Vous englobez, vous faites de grandes déclarations générales. Au premier regard, je suis d'accord que quelqu'un doit avoir le droit de dire que c'est contre sa conscience, qu'elle ne peut pas participer à un avortement. Je peux considérer cela. De la façon dont vous le présentez, j'ai l'impression qu'on est rendu que l'amniocentèse, c'est pour le choix. Je trouve que c'est trop général. J'ai l'impression qu'on fait plutôt le procès de l'avortement plutôt que du choix de la conscience, je ne le sais pas.

Vous dites aussi que des infirmières auraient de la difficulté à se trouver du travail. Si une infirmière est contre l'avortement, elle ne pourrait pas se trouver du travail dans d'autres hôpitaux. Expliquez-moi pourquoi vous dites cela? Il y a d'autres choses à faire dans les hôpitaux que des avortements.

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Certaines infirmières m'ont dit avoir ce problème particulier. Probablement ce problème, à votre avis, n'est pas important.

Le sénateur Pépin: Ce n'est pas ce que je dis. Vous dites qu'elles ont du mal à trouver du travail. Je demande pourquoi elles n'arrivent pas à trouver de travail. Je comprends qu'elles puissent ne pas aimer faire des avortements, cependant, étant donné le nombre d'hôpitaux au Canada il ne doit pas être bien difficile de trouver du travail si leur seul problème c'est qu'elles ne veulent pas participer à des avortements. Il y a d'autres services.

Le sénateur Haidasz: Je ne sais pas où vous habitez, mais à Toronto il est difficile pour les infirmières de trouver un travail, n'importe lequel, même pour changer des draps.

Le sénateur Pépin: Cela n'a alors rien à voir avec leur objection de conscience.

Le sénateur Haidasz: Vous venez de dire que n'importe quelle infirmière peut trouver du travail dans n'importe quel hôpital. C'est ce que vous avez dit et c'est ce que je vous réponds.

M. Knight: Je peux vous donner l'exemple de l'hôpital Markham Stouffville au nord de Toronto dans la région de Richmond Hill. Il y a environ trois ans, dû à l'effondrement des ressources et à la fusion des unités de natalité et des installations d'avortement, les infirmières qui avaient une formation en obstétrique et qui auparavant s'occupaient des naissances ont dû participer aux procédures préparatoires aux avortements.

Ces infirmières ont manifesté leur objection de conscience et se sont retrouvées confrontées à des choix difficiles, soit travailler dans un service pour lequel elles n'avaient aucune formation, soit accepter une réduction de salaire, soit, dans un cas, perdre carrément son emploi, ou faire l'objet de mesures disciplinaires pour insubordination, décision inscrite à leur dossier. Vous n'avez peut-être jamais partagé la souffrance de collègues portant une tache d'insubordination dans leur dossier, moi oui, plusieurs fois. Il leur a été extrêmement difficile de retrouver du travail dans leur métier.

Senator Pépin: I agree. I know that obstetrics and gynaecology are now often on the same floor. Probably the nurses working in obstetrics must work in gynaecology as well because of that. I will have to think a lot about this.

Senator Moore: I wish to return to Senator Cogger's topic. My immediate reaction is that the Criminal Code is a very powerful device to be used for something as sensitive or delicate as a personal conscience matter. I also think that hospitals and their administrations are normally under provincial jurisdiction. Is this an invasion of that jurisdiction? Should this issue not be addressed through provincial legislation?

Did something move you to try to have this bill brought in to make a change in the Criminal Code rather than try to create a provincial law? Could you answer that?

Senator Haidasz: The petitioners who came to me tried everything at their disposal that is available in a province. Most often they were referred to their provincial human rights commission and they did not get anywhere with their complaint or problem.

The other reason is that the Criminal Code applies to every province and territory in Canada. I thought this was a good catch-all way of providing some satisfaction and redress for these health care practitioners who came to me with their problems.

I do not purport to know how each provincial human rights commission is functioning. For those who came to me with complaints, the Ontario provincial human rights commission was unable to help them. I had my assistant contact the federal human rights commission and they were not helpful. I tried to get them some help which would be available to them no matter in what province they lived. To me it seemed that the Criminal Code would be the best place. Perhaps there is a better place. If so, I would appreciate your suggestions.

Senator Moore: Any case where an individual's rights are being trampled is important. How many cases are you aware of where someone was asked to participate in a procedure which was against their religious belief, where their career was harmed and where they ended up going before a provincial tribunal or a federal one? Are there many such cases, senator?

Senator Haidasz: I did not read all of the letters and all the names of all the petitioners. However, my assistant Gary Knight tells me there were at least a couple of hundred cases brought to his attention.

Senator Jessiman: Did the several hundred cases come before tribunals?

Mr. Knight: No, the several hundred were letters written by physicians and nurses complaining of particular circumstances. Those that went actually to tribunals would number under a dozen, but that is enough to establish that the tribunals were not helping.

Le sénateur Pépin: Je suis d'accord. Je sais qu'aujourd'hui les services d'obstétrique et de gynécologie sont souvent regroupés. Il est probable que les infirmières travaillant dans le service d'obstétrique sont aussi obligées de travailler dans celui de gynécologie pour cette raison. Il faudra que j'y réfléchisse.

Le sénateur Moore: J'aimerais revenir à la question du sénateur Cogger. Ma réaction immédiate est que le Code criminel est un outil très puissant pour être utilisé pour une question aussi délicate et aussi sensible que la conscience. Je pense également que les hôpitaux et leur administration relèvent normalement de la compétence provinciale. N'est-ce pas une invasion de cette compétence? Cette question ne devrait-elle pas être réglée par législation provinciale?

Qu'est-ce qui vous a incité à choisir la voie du Code criminel plutôt que celle d'une loi provinciale? Pourriez-vous me répondre?

Le sénateur Haidasz: Les pétitionnaires qui sont venus me voir avaient tout essayé au niveau provincial. Dans la majorité des cas ils étaient renvoyés à leur commission provinciale des droits de la personne et leur plainte ou leur problème n'aboutissait nulle part.

L'autre raison est que le Code criminel s'applique dans toutes les provinces et tous les territoires du Canada. J'ai pensé que c'était un bon moyen universel d'offrir certaines satisfactions et certaines réparations à ces professionnels de la santé qui étaient venus me voir avec leurs problèmes.

Je ne prétends pas connaître le fonctionnement de chacune des commissions provinciales des droits de la personne. Pour ceux qui sont venus me voir avec des plaintes, la Commission des droits de la personne de l'Ontario ne pouvait rien faire. J'ai demandé à mon adjoint de contacter la commission fédérale des droits de la personne et les résultats n'ont pas été du tout probants. J'ai essayé de leur trouver de l'aide qui pourrait leur être accordée quelle que soit la province dans laquelle ils résidaient. Il m'a semblé que le meilleur outil serait le Code criminel. Il y a peut-être mieux. Dans ce cas, j'apprécierais vos suggestions.

Le sénateur Moore: Toute affaire d'atteinte à des droits individuels est importante. Combien de cas connaissez-vous de personnes à qui on a demandé de participer à une procédure allant à l'encontre de leurs croyances religieuses, avec des conséquences négatives pour leur carrière entraînant une comparution devant un tribunal provincial ou fédéral? Combien de cas de ce genre sénateur?

Le sénateur Haidasz: Je n'ai pas lu toutes les lettres et tous les noms de tous les pétitionnaires. Cependant, mon adjoint Gary Knight me dit qu'au moins des centaines de cas ont été portés à son attention.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que ces centaines de cas ont abouti devant les tribunaux?

M. Knight: Non, ces centaines de lettres émanaient de médecins et d'infirmières se plaignant de circonstance particulières. Les plaintes qui ont fini par aboutir devant le tribunal n'atteignent pas la douzaine, mais c'est suffisant pour démontrer l'incapacité des tribunaux.

Senator Jessiman: On the same point, we are talking about persons working in the hospital. What about persons being refused admission to courses or persons being refused permission to enter professions? How many examples do you have there?

Mr. Knight: In the case of students who wished to practice obstetrics, for example, they had to participate in an abortion. There was no option for them in the particular school at which they were studying. There are several dozen cases. There are at least one or two cases in the area of modern fertility management and the freezing of embryos in medical science.

Senator Jessiman: What about in memberships in professional associations?

Mr. Knight: I cannot recollect anyone complaining about not being a member of the association.

Senator Lewis: On the question of the Human Rights Commission, I gather that they received no help. We were told that there were about one dozen applicants. Was it because the commission said, "We have no jurisdiction in this or we cannot deal with this," or was it that the applications that were made were turned down either when the applications were made or after hearings?

Mr. Knight: About 90 per cent of the cases to which I have referred — and I am referring to them by memory — were cases in which the tribunal of concern did a preliminary examination of the merit and referred the applicant to try a different tribunal because they felt this was not their jurisdiction. It was a jurisdictional decision.

Senator Moore: I received a letter from the Most Reverend Colin Campbell, who is the Bishop of the Diocese of Antigonish in Nova Scotia. I wish to read part of it to you and then I wish to ask you a question about it. He writes:

It has been brought to my attention that Senator Stanley Haidasz has sponsored a, Bill S-7, an Act to amend the Criminal Code to prohibit coercion in medical procedures that offend a person's religion or belief that human life is inviolable. Frankly, when this was brought to my attention I was amazed to discover that these Rights are not already protected by Law or the Human Rights Code. It seems difficult to believe that in a free Country that anyone would be coerced into an activity that violated their conscience or violated the dignity and the Right to Life.

In your research in preparing for your presentation today or for the bill, have you or your assistant found any legislation, or you are not satisfied that law does not exist somewhere to achieve what you are trying to do here without making it a criminal offence?

Mr. Knight: Obviously, that is an area of contention because this question has been raised several times. Yes, we did canvass legal opinion as to whether there existed other instruments or venues in law. Our interest, however, was that it become federal

Le sénateur Jessiman: Toujours sur ce même sujet, nous parlons de personnes travaillant dans des hôpitaux. Y a-t-il des exemples de personnes ayant été refusées à des cours ou de personnes dont l'accès à certaines professions a été refusé? Combien avez-vous d'exemples?

M. Knight: Les étudiants qui souhaitaient étudier l'obstétrique, par exemple, devaient participer à un avortement. Dans cette école particulière ils n'avaient pas le choix. Il y a plusieurs douzaines de cas de ce genre. Il y a au moins un ou deux cas dans le domaine de la gestion moderne de la fertilité et de la congélation des embryons dans la science médicale.

Le sénateur Jessiman: Et pour l'adhésion à des associations professionnelles?

M. Knight: Je n'ai pas le souvenir de plaintes à ce sujet.

Le sénateur Lewis: Si j'ai bien compris, la Commission des droits de la personne ne leur a apporté aucune aide. Vous avez parlé d'une douzaine de dossiers. Est-ce que c'est parce que la Commission leur a dit: «Nous n'avons pas compétence dans ce domaine et nous ne pouvons rien faire», ou est-ce parce que les demandes ont été rejetées a priori ou après audience?

M. Knight: Environ 90 p. 100 des cas dont j'ai parlé — je fais appel à ma mémoire — étaient des cas dans lesquels le tribunal concerné après examen préliminaire du mérite du dossier avait conseillé au plaignant de s'adresser à un autre tribunal car il pensait que ce n'était pas de sa compétence. C'était une décision de compétence.

Le sénateur Moore: J'ai reçu une lettre du très révérend Colin Campbell, l'évêque du diocèse d'Antigonish en Nouvelle-Écosse. Je souhaite vous en lire une partie et ensuite je vous poserai une question. Il écrit:

Il a été porté à mon attention que le sénateur Stanley Haidasz vient de parrainer le projet de loi S-7, Loi modifiant le Code criminel afin d'interdire la coercition contre une personne à l'égard des actes médicaux qui sont contraires à sa religion ou à sa croyance au caractère inviolable de la vie humaine. Pour être franc, j'ai été surpris de découvrir que ces droits n'étaient pas déjà protégés par la loi ou par le Code des droits de la personne. Il semble difficile de croire que dans un pays libre on puisse par coercition imposer à une personne de pratiquer une activité qui viole sa conscience ou viole la dignité et le droit à la vie.

Pendant vos recherches pour préparer votre déposition d'aujourd'hui ou pour préparer le projet de loi, n'avez-vous, ou votre adjoint, trouvé aucune législation, ou êtes-vous convaincus qu'aucune loi n'existe nulle part permettant d'atteindre les objectifs que vous essayez d'atteindre dans ce projet de loi sans en faire une infraction criminelle?

M. Knight: Il est évident que c'est un point controversé parce que cette question a été soulevée plusieurs fois. Oui, nous nous sommes informés auprès des spécialistes juridiques pour savoir s'il existait d'autres outils ou d'autres instruments juridiques.

law so that it would be applicable across the country, since the petitioners were from different parts of the country.

We were occasionally referred to the fact that a code does exist, namely, the Human Rights Code. However, again, it was observed that there had been no cases involving this issue specifically.

There is no case law where the code was of assistance to people in this predicament. It is apparently because the code is seen as being interpreted and covers law the way the Charter does. Perhaps it is because lawyers do not know how to proceed. There does exist some remedy for transgressing any federal statute. If you can prove that some body has transgressed that statute by an act of discrimination, perhaps there can be some remedy and a precedent set. This has not happened — at least in the circumstances in which we are trying to respond.

Most lawyers felt that it should be tackled by each and every province. Even lawyers who were defenders of the principle that life is sacred were saying that they did not have any trust that the federal government could achieve anything for the conscience of workers across Canada. They recommended going to each and every province. Nonetheless, even those lawyers deferred to the fact that it is certainly defensible at law and to the Charter to try to do this under the head of criminal power, which is where it belongs.

They recognized that because the principle is human life and human conscience, it belongs in that jurisdiction. However, in terms of why we did not choose to use the Human Rights Code per se is because there exists other provisions in the Criminal Code itself and also because it provides greater assurance, objectivity tests and requirements of proof and defence of the innocent more substantively. In other words, the accused has a relatively easy time of making it hard for the accuser to prove that they have in any way coerced the person or used any unreasonable limits of their religious freedoms to end a human life.

Senator Beaudoin: If I follow your reasoning, to protect human life, you prefer to rely on the Criminal Code rather than on the Charter itself, especially section 7; is that correct?

Mr. Knight: We are relying on the Charter to stand up on this particular piece of law. One does not look to amend the Charter to say, in particular, that if people are coerced to end human lives against a religious conviction, that is a no-no. We do not look for that in the Charter. We believe that the principles are already there and that they, themselves, will stand up as a defence and endorsement of this particular statute.

Cependant, nous voulions que cela devienne une loi fédérale afin qu'elle soit appliquée à l'ensemble du pays étant donné que les pétitionnaires étaient originaires de différentes parties du pays.

À l'occasion on nous a signalé l'existence d'un code, à savoir, le Code des droits de la personne. Cependant, encore une fois, on nous faisait remarquer en même temps qu'il n'y avait jamais eu d'affaires traitées concernant cette question précise.

Il n'y a aucun précédent d'utilisation de ce code ayant aidé des personnes ayant connu ce problème. C'est apparemment parce que le code est considéré comme étant interprété et couvre la loi de la même manière que la Charte. C'est peut-être parce que les juristes ne savent pas comment procéder. Il n'y a pas de recours contre les transgressions de statuts fédéraux. Si on pouvait prouver que quelqu'un a transgressé ce statut par un acte de discrimination, il y aurait peut-être un recours et des précédents. Ce n'est pas ce qui est arrivé — tout au moins dans les circonstances qui nous ont été communiquées.

La plupart des avocats croient que chacune des provinces devrait s'y attaquer individuellement. Même les avocats qui défendaient le principe selon lequel la vie est sacrée disaient qu'ils ne croyaient absolument pas que le gouvernement fédéral pourrait réussir à faire quoi que ce soit pour la conscience des travailleurs où que ce soit au Canada. Ils ont recommandé d'aller voir chaque province individuellement. Néanmoins, même ces avocats ont avoué qu'en vertu de la loi et de la Charte, il est possible d'essayer d'atteindre ce but au niveau du criminel, là où cela doit se faire.

Ils avouent que parce que le principe en jeu est celui de la vie humaine et de la conscience humaine, le tout relève de cette juridiction. Cependant, je vais vous expliquer pourquoi nous avons choisi de ne pas nous servir du Code des droits de la personne en soi. Il faut se rappeler qu'il existe d'autres dispositions dans le Code criminel lui-même, sans oublier qu'il est plus facile d'obtenir certaines garanties et certains tests d'objectivité, ainsi que certaines exigences quant à la preuve, ce qui permet de défendre plus pleinement les innocents. En d'autres termes, il est relativement facile pour l'accusé de faire en sorte qu'il soit très difficile pour l'accusateur de prouver qu'il y a eu un quelconque recours à la coercition ou que l'on a invoqué les limites déraisonnables d'une liberté religieuse pour mettre fin à une vie humaine.

Le sénateur Beaudoin: Si je suis bien votre raisonnement, pour protéger la vie humaine, vous préférez vous en remettre au Code criminel plutôt qu'à la Charte elle-même surtout pour ce qui est de l'article 7; c'est bien cela?

M. Knight: Nous comptons sur la Charte comme appui dans ce cas précis. On ne cherche pas à faire modifier la Charte pour lui faire dire, plus précisément, qu'il est interdit de contraindre quiconque à mettre fin à une vie humaine contrairement à sa conviction religieuse. Ce n'est pas ce que nous attendons de la Charte. Nous croyons que ces principes s'y trouvent déjà et qu'ils serviront à défendre et à avaliser cette loi précise.

Senator Beaudoin: You wish to use the Criminal Code because you are inclined to think that you need that protection because it is not strong enough in the Charter of Rights; is that correct?

Mr. Knight: It is also the place where we are directed.

Senator Beaudoin: I am not making any judgment here, I am just asking a question.

Mr. Knight: Judge Tarnopolsky made it clear that that is where this defence belongs.

Senator Beaudoin: He wrote that in 1975, before the Charter of Rights and Freedoms.

Mr. Knight: The Charter does not contradict this.

Senator Beaudoin: The Charter was written in 1982. About 20 jurists wrote a book at that time on this very subject. I cannot speak for Mr. Tarnopolsky at all because his writings speak for themselves. However, I wish to understand why you have the bill before us.

You say that we need the bill and we rely on the Criminal Code because it is the only way to do it. Senator Haidasz is saying that if there is a better way, show it to me. Is that not what you are saying?

Senator Haidasz: Yes.

Mr. Knight: I am not saying it is the only way. I am saying that it seemed the way that was most appropriate after all the advice was canvassed and received. It was the most direct and appropriate approach.

The Chairman: Since you are applying this bill under the Criminal Code — and, to get away from the question of abortion and into the question of blood transfusion and religious convictions — suppose you have a doctor working in a small hospital who is a Jehovah's Witness, a child comes in who desperately needs a blood transfusion and the doctor refuses to do it through his own personal religious convictions but the director of the hospital then says, "You must do it."

Would that director, then, fall under this law?

Mr. Knight: No, he would not. There are two reasons why he would not fall under the terms of this law. First, there already exists what are called bona fide occupational requirements that are well established at case law. Human rights cases establish that, to work in an emergency ward, for instance, and be faced with people who are suffering trauma and rapid loss of blood, one requirement is that you are prepared to do blood transfusions. When a person begins in this employment it may be that they are not a Jehovah's Witness and during the employment they become a Jehovah's Witness. It is considered to be a bona fide occupational requirement and a reasonable limit of their religious freedom to still let them know that, if they wish to remain in this employ, they must suspend their particular conscience in this matter, therefore, can we make some accommodation. There is also the obligation to make some reasonable accommodation for them. If there is no effort taken to make some reasonable accommodation, the person can make a complaint at the human

Le sénateur Beaudoin: Vous voulez avoir recours au Code criminel parce que vous avez l'impression d'avoir besoin de cette protection parce que la Charte ne l'offre pas de façon suffisamment claire; c'est bien cela?

M. Knight: C'est aussi vers là qu'on nous a dirigés.

Le sénateur Beaudoin: Je ne porte pas de jugement, je vous pose simplement la question.

M. Knight: Le juge Tarnopolsky a clairement fait comprendre que c'est là où cette défense doit se trouver.

Le sénateur Beaudoin: Il a rédigé ce texte en 1975, avant l'avènement de la Charte des droits et libertés.

M. Knight: La Charte ne le contredit en rien.

Le sénateur Beaudoin: La Charte a été rédigée en 1982. Environ 20 juristes, à l'époque, ont écrit un gros bouquin à ce sujet précis. Je ne peux pas parler au nom de M. Tarnopolsky parce que tout ce qu'il a écrit parle pour lui. Cependant, j'aimerais comprendre pourquoi vous nous avez saisis de ce projet de loi.

Vous dites qu'il nous faut ce projet de loi et que nous comptons sur le Code criminel parce que c'est la seule façon de faire. Le sénateur Haidasz dit que s'il y a une meilleure façon de faire, il aimerait qu'on lui dise laquelle. N'est-ce pas ce que vous dites?

Le sénateur Haidasz: Oui.

M. Knight: Je ne dis pas que c'est la seule façon. Je dis que cela semblait être la façon la plus appropriée après avoir étudié tous les conseils reçus. C'était la façon la plus directe et la plus appropriée pour aborder la question.

La présidente: Puisque vous voulez que ce projet de loi fasse partie du Code criminel — et pour nous éloigner de la question de l'avortement pour aborder la question des transfusions de sang et des convictions religieuses — posons l'hypothèse d'un médecin travaillant dans un petit hôpital et qui se trouve être un témoin de Jehovah; il arrive un enfant qui a désespérément besoin d'une transfusion sanguine et le médecin refuse d'effectuer cette transfusion à cause de ses propres convictions religieuses, mais le directeur de l'hôpital lui ordonne de la faire.

Ce directeur tomberait-il alors sous le coup de cette loi?

M. Knight: Non, ce ne serait pas le cas et cela, pour deux raisons. D'abord, il existe déjà ce qu'on appelle les exigences professionnelles en matière d'emploi dont les paramètres sont bien fixés par la jurisprudence. Les cas en matière des droits de la personne, par exemple, stipulent que pour travailler dans une clinique d'urgence où l'on risque de se retrouver en présence de traumatisés qui perdent rapidement leur sang, il faut être prêt à faire des transfusions et c'est une exigence professionnelle. Lorsqu'une personne entreprend ce genre de travail, elle n'est peut-être pas témoin de Jehovah, au départ, mais il se peut qu'elle se convertisse à cette foi en cours d'emploi. Il s'agit donc d'une exigence professionnelle sérieuse et d'une limite raisonnable à la liberté de religion d'apprendre à cette personne que si elle désire garder cet emploi, elle doit laisser de côté ses principes en la matière et qu'il y a donc un accommodement possible. Mais l'employeur doit aussi être prêt à faire certaines concessions. Si l'employeur ne cherche pas à en venir à une entente raisonnable,

rights tribunal and those kind of complaints have succeeded and will succeed. That is not an issue.

The second part of the answer is the reason it would not apply, or this offence applies, and the code is attracted only in the event that what is being coerced against, if you like, is the performance or non-performance of an act so as to save a human life. In other words, the person who would be coerced and have a grievance would be someone who wishes to perform, wishes to give a blood transfusion, and is told no, you must not.

The Chairman: You are doing it really in the negative and narrowly applying it in that fashion?

Mr. Knight: Yes, that is necessary at criminal law.

The Chairman: What about other forms of discrimination? I see this as a form of discrimination. Should other forms of discrimination such as against age, sex, gender or ethnic origin also come under the Criminal Code?

Mr. Knight: To the extent that a person who feels discriminated against because of their age is able to in any way show that that discrimination somehow impedes their respect for a fundamental value like human life, as enunciated at part VIII of the Criminal Code, perhaps, but that would require some intellectual gymnastics to try to say that, because I am 75 years of age, my refusal of employment will somehow deleteriously impact upon the life of someone else.

There was an immigration case where a man was psychologically disturbed and there was no clinical help that could really assist the man. His mother could. She was the only one who could. She, too, was facing a question of whether she could remain in Canada as a legal immigrant.

It could perhaps be constructed that a useful piece of statute could be created that would say, in a case like that, one would be ill-advised to extradite or send the mother away because she is serving a great social good in being the only person — and saving taxpayers' money, too — to assist her poor son, who is just not capable otherwise. That actually happened.

The Chairman: Perhaps we are stretching things somewhat.

Senator Haidasz, you have served a long and distinguished career in Parliament, both in the Senate and the House of Commons and, for a swan song, you are making quite a fine one.

The committee adjourned.

la personne peut alors saisir le tribunal des droits de la personne d'une plainte et les précédents en la matière nous apprennent que la personne a toutes les chances de gagner sa cause. Ce n'est pas un problème.

La deuxième partie de la réponse, c'est que le Code ne s'appliquerait pas étant donné que l'objet de la coercition, c'est le fait d'exécuter ou de ne pas exécuter un acte pour sauver une vie humaine. Autrement dit, il y aurait coercition si quelqu'un voulait exécuter un acte, donner une transfusion sanguine, par exemple, et qu'on lui interdisait de le faire.

La présidente: Vraiment vous procédez par la négative et appliquez le principe de façon très étroite?

M. Knight: Oui c'est nécessaire en droit criminel.

La présidente: Et que dire des autres formes de discrimination? À mon avis, il s'agit là d'une forme de discrimination. Est-ce que les autres formes de discrimination, celles en fonction de l'âge, du sexe, du genre ou de l'origine ethnique par exemple, devraient également relever du Code criminel?

M. Knight: Dans la mesure où la personne qui s'estime être victime de discrimination en fonction de son âge est capable de montrer d'une manière quelconque que cette discrimination nuit en quelque sorte au respect d'une valeur fondamentale comme la vie humaine, telle qu'établie dans la partie VIII du Code criminel peut-être, mais il faudrait une certaine gymnastique intellectuelle pour arriver à prouver que le fait qu'on m'ait refusé un emploi parce que j'ai 75 ans pourrait avoir des conséquences néfastes pour la vie d'une autre personne.

Il y a eu à l'immigration le cas d'un homme qui était déséquilibré psychologiquement. Aucune intervention médicale ne pouvait vraiment l'aider. Sa mère pouvait l'aider. Elle était la seule qui pouvait l'aider. Elle se demandait aussi si elle pourrait rester au Canada en tant qu'immigrante légale.

On pourrait peut-être en déduire qu'on pourrait créer une mesure législative utile qui, dans un cas comme celui-là, dirait qu'on serait malavisé d'expulser ou de renvoyer la mère parce qu'elle est en train de rendre un grand service à la société, étant donné que c'est la seule personne — et elle économise aussi de l'argent aux contribuables — capable d'aider son pauvre fils, qui autrement n'est capable de rien. Cela est vraiment arrivé.

La présidente: Peut-être que nous exagérons un tout petit peu.

Sénateur Haidasz, vous avez connu une longue et brillante carrière au Parlement, au Sénat aussi bien qu'à la Chambre de communes et, votre chant du cygne est tout à fait à la hauteur.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-7:

The Honourable Senator Stanley Haidasz, P.C., Sponsor of the
bill;

Mr. Gary Knight, Researcher for Senator Haidasz.

Sur le projet de loi S-7:

L'honorable sénateur Stanley Haidasz, c.p., Parrain du projet d
loi;

M. Gary Knight, recherchiste du sénateur Haidasz.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, March 12, 1998

Le jeudi 12 mars 1998

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Seventh meeting on:
Examination of Bill C-220,
An Act to amend the Criminal Code and
the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Septième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220
Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre
liée à la perpétration d'un acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella (accting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bryden substituted for that of the Honourable Senator Moore (*February 27, 1998*).

The name of the Honourable Senator Moore substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*March 12, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Rossiter
Lewis	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore (*le 27 février 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Moore est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 12 mars 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, March 12, 1998

(20)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 2:10 p.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore, and Nolin (8).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESSES:

Mr. Clayton Ruby, Lawyer.

Ms Kim Pate, National Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies.

Mr. Tom Wappel, M.P., Sponsor of the bill.

The Chair made an opening statement.

It was agreed — That the committee hear Kim Pate, National Director of the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, as a witness.

Mr. Clayton Ruby made a statement.

Ms Kim Pate made a statement.

Mr. Ruby answered questions.

At 3:00 p.m., the committee proceeded to the consideration of a draft budget.

The Clerk explained the budget.

After questions and debate, the Honourable Senator Moore moved — That the following budget be submitted to International Economy for approval.

Professional and Other Services	\$ 17,900
Transportation & Communications]	\$ 16,000
Other Expenditures	<u>\$ 1,500</u>
TOTAL	\$ 35,400

The question being put on the motion, it was agreed.

The committee proceeded to consider future business of the committee.

At 3:07 p.m., the committee suspended.

At 3:14 p.m., the committee resumed.

Mr. Tom Wappel made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 12 mars 1998

(20)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 14 h 10, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénatrice Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore et Nolin (8).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (L'ordre de renvoi figure dans le fascicule no 1 du mercredi 29 octobre 1997.)

TÉMOINS:

M. Clayton Ruby, avocat.

Mme Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.

Le président fait une déclaration.

Il est convenu — Que le comité entende le témoignage de Kim Pate, directrice nationale de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

M. Clayton Ruby fait une déclaration.

Mme Kim Pate fait une déclaration.

M. Ruby répond aux questions.

À 15 heures, le comité entreprend l'examen d'un projet de budget.

Le greffier explique le budget.

Après discussion, l'honorable sénateur Moore propose — Que le budget suivant soit soumis à l'approbation du comité de la régie interne:

Services professionnels et autres	17 900 \$
Transport et communications	16 000 \$
Autres dépenses	<u>1 500 \$</u>
TOTAL	35 400 \$

La question, mise aux voix, est adoptée.

Le comité discute de ses travaux futurs.

À 15 h 07, le comité suspend ses travaux.

À 15 h 14, le comité reprend ses travaux.

M. Tom Wappel fait une déclaration et répond aux questions.

Mr. Wappel presented to the committee some amendments for consideration.

At 4:50 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Wappel propose des modifications au comité.

À 16 h 50, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, March 12, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 2:10 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, this committee meeting is now in session. We have before us Mr. Clayton Ruby, lawyer. Mr. Ruby has asked if Ms Kim Pate can join him. Ms Pate is the National Director of the Elizabeth Fry Society. She has provided a written submission to this committee.

Is it your wish that she join us?

Hon. Senators: Agreed.

Mr. Clayton Ruby, Lawyer: I am grateful for the opportunity to appear here today. I delighted to meet distinguished senators whose names have been familiar to me for many years. This is an honour indeed.

I want to spend a few moments talking about Mr. Wappel's bill to explain what I think is probably not new to you. It is not new because the Government of Canada, in its submissions to you earlier, took exactly the same position I am taking. I cannot tell you how rare it is that the Government of Canada and I see eye to eye on legal matters, and I am delighted that we do. I will make reference to those submissions to refresh your memory of them.

At the end of the day, the criminal law problem is that when Mr. Wappel drafted this bill, which is frankly a silly bill, he took no steps to see that it worked. The Criminal Code sometimes consists of straightforward prohibitions, sometimes consists of straightforward penalties, and sometimes consists of more complex provisions, and this is one of those.

The long and short of it is that proceeds of crime — money earned from the writing of books, which is what this bill is concerned with — are seizable under a search warrant even when no criminal charge is being laid, but only when they are linked to certain kinds of offences, serious offences which we call enterprise crime offences, which are usually organized crime type of offences. Without that link, you cannot make the seizure of this money, even though you label it "proceeds of crime". There is an offence called "laundering proceeds of crime", but that offence only covers property obtained or derived directly or indirectly as a result of the commission of, again, an enterprise crime offence or designated substance offence, which is the drug equivalent.

Mr. Wappel may have thought, as well, that possession of property obtained by crime — an enterprise offence — would cover this money, but that only applies if the proceeds of the

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 12 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles s'est réuni aujourd'hui à 14 h 10, pour examiner le projet de loi C-220 visant à modifier le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), qui lui a été référé.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Chers collègues, je déclare cette séance ouverte. Nous avons avec nous aujourd'hui M. Clayton Ruby, avocat. M. Ruby a demandé si Mme Kim Pate pouvait se joindre à lui. Mme Pate est la directrice nationale de la Société Elizabeth Fry. Elle a déposé un mémoire auprès de notre comité.

Souhaitez-vous que Mme Pate se joigne à nous?

Des voix: D'accord.

M. Clayton Ruby, avocat: Je vous suis reconnaissant de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui. Je suis ravi de rencontrer les distingués sénateurs dont les noms me sont familiers depuis de nombreuses années. C'est vraiment un honneur pour moi.

J'aimerais prendre quelques instants pour parler du projet de loi de M. Wappel et vous expliquer ce qui ne sera probablement pas nouveau pour vous. Ce ne sera pas nouveau car le gouvernement du Canada vous a déjà exposé exactement le même point de vue. Or, croyez-moi, il arrive rarement que le gouvernement du Canada et moi soyons d'accord sur des questions juridiques, et je suis donc ravi que ce soit le cas aujourd'hui. Je ferai référence à ces témoignages afin de vous rafraîchir la mémoire.

Au fond, le problème est que lorsque M. Wappel a rédigé ce projet de loi, qui est franchement stupide, il n'a pas pris la peine de vérifier s'il était effectivement applicable. Le Code criminel comporte un certain nombre d'interdictions explicites, de pénalités explicites ainsi que des dispositions plus complexes, le projet de loi qui nous intéresse entrant dans cette dernière catégorie.

Pour résumer la situation, disons que les produits de la criminalité — l'argent tiré de la rédaction d'un livre, dans le cas de ce projet de loi — peuvent faire l'objet d'une ordonnance de confiscation, même en l'absence d'accusations au criminel, mais seulement lorsque cet argent est relié à certains types d'infractions graves que nous appelons infractions de criminalité organisée. Sans ce genre de lien, il n'est pas possible de saisir cet argent, même lorsqu'il est considéré comme un «produit de la criminalité». Il existe bien une infraction désignée sous l'expression de «recyclage des produits de la criminalité», mais celle-ci ne s'applique qu'aux bénéfices ou aux avantages obtenus directement ou indirectement de la perpétration, encore une fois, d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée en matière de drogue, ce qui est l'équivalent dans le domaine des stupéfiants.

M. Wappel a peut-être pensé également que l'article visant la possession de biens criminellement obtenus — à la suite d'une infraction de criminalité organisée — s'appliquerait au cas de cet

crime are derived directly or indirectly from the commission in Canada of an offence punishable by indictment. There is no indictment because he did not make one.

Again, proceeds of crime can be forfeited on conviction, but only if it is part of the sentence for that old enterprise crime offence, and there is none.

Again, when an accused dies or absconds before trial, the Attorney General can apply for forfeiture, but only when there is a charge laid of an enterprise crime offence. There is not one here.

At the end of the day, not one penny can be seized, held or forfeited under this bill. It is legal gibberish. It makes entirely no sense.

The amazing thing, the funny thing, the peculiar thing, is that it got this far. How did it get through the House of Commons? That has constantly amazed me. I suspect, based on some unofficial inquiries I made, that no one was paying attention. You ladies and gentlemen are paying attention. I know that these problems have not escaped you.

The view of the Department of Justice, which was not consulted and had no part in this, is, frankly, stronger, if anything, than what I say. The department concluded that this bill, if it could be passed at all, was a matter of provincial jurisdiction and was unconstitutional. God only knows why the house did not recognize this.

There are Charter problems. Department officials pointed out to you, quite correctly, that before you can create an offence under the Criminal Code — leaving aside the provincial problems — which would require the seizure of money obtained from writing a book, you would have to show substantial evidence of harm caused by the writing of the book, and probably that particular book, and you would probably have to put that directly in the statute as one of the criteria before you could create an offence or do any forfeiting.

However, they say, as do I, that there is no evidence of any harm caused by this kind of writing. There are anecdotal reports, to be sure, but there really is no one who has made a substantial amount of money from selling their writings about their own exploits in crime.

They point out as well the Berne Convention. We are a solemn signatory to an international treaty dealing with copyright. Although this is not my field, it seems obvious to me that that treaty obliges us to support the author, and that is the position of the Department of Justice.

Ms Pate has asked me to mention something from her submission on behalf of the Elizabeth Fry Society. I think you all know that the Elizabeth Fry Society works with female prisoners across the country. She says that this bill would deny prisoners and other convicted persons of the ability ever to write about their experiences, regardless of whether the purpose is their own catharsis or the enlightenment of the public.

argent, mais cette disposition ne s'applique que si les produits de la criminalité sont imputables directement ou indirectement à la perpétration, au Canada, d'une infraction punissable sur acte d'accusation. Or il n'y a pas d'acte d'accusation car il ne l'a pas prévu.

Bien sûr, les produits de la criminalité peuvent être confisqués au moment de la déclaration de culpabilité mais, une fois de plus, seulement s'il s'agit d'une condamnation pour infraction de criminalité organisée, et ce n'est pas le cas.

Lorsqu'un accusé meurt ou s'évade avant le procès, le procureur général peut ordonner la confiscation de ses biens, mais seulement lorsqu'une dénonciation a été déposée à l'égard d'une infraction de criminalité organisée. Ce n'est pas le cas ici.

En fin de compte, pas le moindre sou ne peut être confisqué en vertu de cette loi. C'est du charabia juridique. Cela n'a aucun sens.

Ce qui est étonnant, ce qui est drôle, ce qui est bizarre, c'est que ce projet de loi soit arrivé aussi loin. Comment a-t-il été adopté à la Chambre des communes? Cela me fascine depuis le début. Je suppose, après vérification officielle, que personne n'y a prêté attention. Mais vous, mesdames et messieurs, y prêtez attention. Je sais que ces problèmes ne vous ont pas échappé.

La position du ministère de la Justice, qui n'a pas été consulté et n'a rien à voir dans tout cela, est franchement encore bien plus sévère que tout ce que je viens de vous dire. Le ministère a conclu que ce projet de loi, qu'il puisse être adopté ou non, relevait de la compétence des provinces et était inconstitutionnel. Dieu seul sait pourquoi la Chambre ne s'en est pas rendu compte.

Il y a également des problèmes liés à la Charte. Les fonctionnaires du ministère vous ont fait remarquer, à juste titre, qu'avant de pouvoir établir une infraction au Code criminel — sans parler des problèmes provinciaux — qui entraînerait la saisie de l'argent tiré de la rédaction d'un livre, il faudrait présenter une preuve substantielle du préjudice causé par la rédaction du livre, de ce livre particulier sans doute, et qu'il faudrait probablement inclure ce critère précis dans la loi avant de pouvoir énoncer une nouvelle infraction ou effectuer une confiscation.

Or, disent-ils, et je suis de cet avis, il n'est absolument pas prouvé que ce genre de livre cause un préjudice. Il y a des cas isolés, c'est certain, mais personne n'a encore jamais vraiment gagné énormément d'argent en vendant le récit de ses propres exploits criminels.

Les représentants du ministère attirent également l'attention sur la Convention de Berne. Nous sommes signataires d'un traité international visant le droit d'auteur. Bien que ce ne soit pas vraiment mon domaine, il me semble évident qu'en vertu de ce traité, nous sommes tenus de soutenir l'auteur, et c'est le point de vue du ministère de la Justice.

Mme Pate m'a demandé de vous mentionner le mémoire qu'elle a présenté au nom de la Société Elizabeth Fry. Je suppose que vous savez tous que cette association travaille avec des femmes incarcérées dans les prisons de notre pays. Elle dit que ce projet de loi empêcherait à jamais les détenus et autres condamnés de relater leurs expériences, que ce soit pour leur propre catharsis ou pour informer le public.

I acted for Donald Marshall Junior in the Royal Commission of inquiry which led to the report with which some of you will be familiar. I acted for Mr. Morin, who was wrongly convicted in Toronto, at his first trials. I act for an RCMP officer named Kelly who is now in jail claiming to be wrongfully convicted of murder. In all these cases, the right to speak, to claim wrongful conviction by describing the events, is what will convince the public that the cases deserve attention and a second look. It is a small opening to the world of justice that has been closed off for a convicted prisoner, but it is one we should never slam shut.

Elizabeth Fry says that they know several women who are currently serving life sentences who want to publish alternative accounts of the events that led to their convictions. If this bill becomes law, the stories may well not be published and most certainly would increase the likelihood that wrongful convictions will go undetected and unexamined.

The Canadian Association of Elizabeth Fry Society says, as do I, that this is too high a price to pay and should alone be fatal to this ridiculous bill.

If you have questions, I will be glad to answer them. If you have questions for Ms Pate, she will be glad to deal with those as well.

The Chairman: Have you anything to add, Ms Pate?

Ms Kimberley Pate, Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies: Mr. Ruby has highlighted our submission. We certainly support Mr. Ruby's submissions with respect to his legal analysis and also the perspective of the Department of Justice officials. We wish to underscore what Mr. Ruby has just pointed out as the highlights of our submission. I welcome questions on that point. There are a number of situations which Mr. Ruby has highlighted, as well as issues around battered women's defence.

The book by Brian Vallée entitled *Life with Billy*, and the popularized movie of the same name, are examples of issues being raised which may not have been had a bill such as this been in existence at the time Jane Hurshman was convicted of first degree murder.

Senator Lewis: We came into possession of a letter which Mr. Ruby wrote to Senator Doyle and Senator Gigantès last November. Could we have it appended to the record of this meeting? It is quite good and quite explicit.

The Chairman: We normally do not attach things directly to the record of the committee.

Perhaps I could ask you, Mr. Ruby, to read this letter into the record.

Mr. Ruby: Certainly. The letter is addressed to Senator Doyle, dated November 26, 1997. It reads:

J'ai représenté Donald Marshall Junior auprès de la Commission royale d'enquête qui a donné lieu au rapport que certains d'entre vous connaissent. J'ai représenté M. Morin, qui a été condamné à tort à Toronto, lors de ses premiers procès. Je représente un agent de la GRC qui s'appelle Kelly, qui est actuellement en prison et se prétend innocent du meurtre pour lequel il a été condamné. Dans tous ces cas, le droit de prendre la parole, de revendiquer qu'il y a eu erreur judiciaire en décrivant les faits constitue le moyen de convaincre le public que le cas vaut la peine d'être réexaminé. Il s'agit d'une petite ouverture sur le monde de la justice que l'on ferme ainsi aux condamnés, alors qu'il ne faudrait jamais la fermer complètement.

Elizabeth Fry dit qu'elle connaît plusieurs femmes actuellement emprisonnées à vie, qui veulent publier leur version des faits à l'origine de leur condamnation. Si ce projet de loi prend force de loi, ces histoires ne seront sans doute jamais publiées et il est certain que la possibilité qu'une erreur judiciaire passe inaperçue et que le cas ne soit jamais réexaminé augmentera.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry estime, et je partage son avis, qu'il s'agit d'un prix trop cher à payer et que cela devrait suffire à condamner ce projet de loi ridicule.

Si vous avez des questions à poser, j'y répondrai avec plaisir. Si vous voulez poser des questions à Mme Pate, elle y répondra avec plaisir également.

La présidente: Avez-vous quelque chose à rajouter, madame Pate?

Mme Kimberley Pate, directrice exécutive de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: M. Ruby vous a présenté les grandes lignes de notre mémoire. Nous appuyons tout à fait M. Ruby dans son analyse juridique et nous sommes d'accord également avec la position des fonctionnaires du ministère de la Justice. Nous aimerions insister sur les grands points de notre mémoire que Me Ruby vient de vous exposer. Vos questions à ce sujet seront les bienvenues. Outre les situations décrites par M. Ruby, il existe certains problèmes liés à la défense des femmes battues.

Le livre de Brian Vallée intitulé *Life with Billy*, et le film à succès du même titre, sont des exemples de sujets qui n'auraient peut-être jamais été traités si ce genre de loi avait été en vigueur au moment où Jane Hursman a été condamnée pour meurtre au premier degré.

Le sénateur Lewis: Nous avons obtenu une lettre que M. Ruby a adressée au sénateur Doyle et au sénateur Gigantès au mois de novembre dernier. Pourrions-nous la faire annexer au compte rendu de cette réunion? Elle est très intéressante et tout à fait explicite.

La présidente: Nous n'annexons rien généralement.

Je pourrais peut-être vous demander de lire cette lettre, M. Ruby, afin qu'elle figure dans le compte rendu.

M. Ruby: Certainement. Cette lettre est adressée au sénateur Doyle, et elle est datée du 26 novembre 1997. Elle se lit comme suit:

RE: Bill C-220 now before the Senate of Canada

I am writing this letter in the hope that it will assist you in understanding Bill C-220. I have also written to Senator Philippe Gigantès.

Unfortunately, Tom Wappel, the author of this silly Bill, doesn't understand the Criminal Code very well.

Money earned from the writing of the books we are concerned with becomes "proceeds of crime". That, he accomplishes. But that by itself accomplishes nothing.

Here is how the Criminal Code goes.

"Proceeds of crime" are seizable under search warrant, even without a criminal charge being laid, pursuant to s.462.32(1) of the *Criminal Code*, but a search warrant can only be issued if the information on oath that the police officer fills out to obtain it makes an allegation with respect to an "enterprise crime offense alleged to have been committed within the Province in which the judge has jurisdiction." Mr. Wappel forgot to create a new "enterprise crime offense" referring to this money. Without it, nothing happens. You can't get a seizure. ("Enterprise crimes" are a small number of very grave criminal offenses such as bribery, child pornography, murder, etc. listed in *Criminal Code* s.462.3).

Mr. Wappel may have thought that section 462.31(1), an enterprise crime offense titled "Laundering Proceeds of Crime", would cover this money, but that offense only relates to property that was obtained or derived directly or indirectly as a result of the commission in Canada of an "enterprise crime offense" or a "designated substance offense". Neither offence exists here.

Similarly, Mr. Wappel may have thought that the enterprise crime offense created by s.354(1) of the *Criminal Code*, "Possession of Property Obtained by Crime" would cover this money, but that crime only applies if the proceeds of the crime are derived directly or indirectly from "the commission in Canada of an offense punishable by indictment". No such offense exists here.

"Proceeds of crime" can also be forfeited upon conviction pursuant to s.462.37(1) and (2), but, once again, only as part of the sentence for an "enterprise crime offense". Similarly, pursuant to s.462.38(1) where the accused has died or absconded before trial, the Attorney General may make application for forfeiture of proceeds of crime but only when there has been a charge laid alleging an "enterprise crime offense". No "enterprise crime offense" exists here.

Mr. Wappel and Bill C-220 have overlooked entirely that the "proceeds of crime" provisions of the Criminal Code

OBJET: Projet de loi C-220 actuellement devant le Sénat du Canada

Je vous adresse cette lettre en espérant qu'elle vous aidera à comprendre le projet de loi C-220. J'ai également écrit au sénateur Philippe Gigantès.

Tom Wappel, l'auteur de ce projet de loi ridicule, ne comprend malheureusement pas très bien le Code criminel.

L'argent tiré de la rédaction des ouvrages qui nous intéressent deviennent des «produits de la criminalité». C'est l'effet obtenu. Mais cela, en soi, ne donne rien.

Le Code criminel prévoit ce qui suit:

En vertu du paragraphe 462.32(1), les «produits de la criminalité» peuvent faire l'objet d'une ordonnance de confiscation, même si aucune accusation au criminel n'a été portée, mais un mandat de perquisition ne peut être émis que si dans les renseignements donnés sous serment pour obtenir le mandat, l'agent de la paix allègue qu'il pourrait s'agir d'une infraction de criminalité organisée commise dans la province sous la compétence du juge. M. Wappel a omis de prévoir un nouveau type d'«infraction de criminalité organisée» qui viserait cet argent. Faute de quoi, on n'arrive à rien. Vous ne pouvez faire saisir quoi que ce soit. (Les «infractions de criminalité organisée» désignent un nombre restreint d'infractions criminelles très graves comme la corruption, la pornographie juvénile, le meurtre, et cetera énumérées à l'article 462.3 du *Code criminel*).

M. Wappel a peut-être pensé que le paragraphe 462.31(1), qui vise les infractions de criminalité organisée désignées sous «recyclage des produits de la criminalité» s'appliquerait à cet argent, mais celui-ci ne vise que les biens provenant directement ou indirectement de la perpétration, au Canada, d'une «infraction de criminalité organisée» ou d'une «infraction désignée en matière de drogue». Or il ne s'agit ni de l'un, ni de l'autre dans le cas qui nous intéresse.

Où alors M. Wappel a peut-être pensé que l'infraction visée à l'article 354(1) du *Code criminel* intitulé «Possession de biens criminellement obtenus» s'appliquerait à cet argent, mais cette disposition ne vise que les biens provenant directement ou indirectement «de la perpétration, au Canada, d'une infraction punissable sur acte d'accusation». Ce qui n'est pas le cas ici.

Les «produits de la criminalité» peuvent également être confisqués lors de la déclaration de culpabilité en vertu des paragraphes 462.37(1) et (2) mais, encore une fois, seulement lorsqu'il s'agit d'une condamnation pour une «infraction de criminalité organisée». De même, lorsqu'un accusé décède ou s'évade avant le procès, le procureur général peut faire confisquer les produits de la criminalité, mais seulement lorsqu'une dénonciation a été déposée à l'égard d'une «infraction de criminalité organisée». Or il ne s'agit pas de cela.

M. Wappel, dans le projet de loi C-220, a totalement omis le fait que les dispositions du Code criminel visant les

only apply when the "proceeds of crime" are linked to an "enterprise crime".

Not one penny can be seized, held or forfeited under this Bill. It is legal gibberish.

Mr. Wappel has created a Bill which achieves nothing in criminal law and it would be futile for the Senate to enact it. Nor should the Senate itself create a substantive "enterprise offense" to put in it. The creation of that offense would require very careful thought and wording and should be left to the draughtsmen and draughtswomen of the Department of Justice — not to amateurs.

You may wish to pass this on to the Department of Justice to see if they concur with my view.

I apologize for not having taken the time to work it through earlier. If I am right it seems that the House of Commons has unanimously passed legislation that though it amends the Criminal Code, will have absolutely no effect upon the criminal law of Canada.

I make no comment upon the *Copyright Act* aspects of the Bill.

Yours very truly,

Clayton C. Ruby.

Senator Beaudoin: I wish first to thank you for your appearance before this committee and for that letter which is very clear cut. As a matter of fact, we have heard an assistant deputy minister of justice give a beautiful exposé on this question, on the division of powers and the Charter of Rights and obviously section 1 of the Charter. Your argument is concentrated on the Criminal Code proper. That is the first time we have heard an argument like this one. Under the criminal law, I think it disposes of the problem.

Do I understand from what you have said that you agree generally that it is against the division of powers and the Charter of Rights, or do you want to restrict yourself to the Criminal Code aspect?

Mr. Ruby: No. I think the constitutional law and Charter aspects are very important. There is, in my view, no doubt of the connection between forfeiting proceeds of crime, in the lay sense and in the criminal law, which has a sufficient connection with the constitutional-law criminal-law power that it can be achieved and has been achieved in some ways. I think it could be more broadly done if you wanted it. However, I think the minute you go so far as to say, "We are seizing the proceeds not of crime but of writing a book that is not in itself a crime," you have gone beyond the criminal law power. I think at that point a court would be likely — I cannot say more than that — to characterize this as an exercise of provincial responsibility as property and civil rights. I think that is the position of the Justice Department and I think it is a sound position.

«produits de la criminalité» ne s'appliquent que lorsque ceux-ci sont liés à une «infraction de criminalité organisée».

Ce projet de loi ne permet pas de confisquer le moindre sou. C'est du charabia juridique.

M. Wappel a rédigé un projet de loi qui n'a aucun effet en matière de droit pénal et il serait tout à fait inutile que le Sénat lui donne force de loi. Il ne conviendrait pas non plus que le Sénat lui-même établisse un cas d'«infraction de criminalité organisée» pour l'inclure dans le projet de loi. Cette démarche exigerait une réflexion et un libellé minutieux qui devraient être confiés aux spécialistes du ministère de la Justice — et non à des amateurs.

N'hésitez pas à transmettre cette lettre au ministère de la Justice pour vérifier s'ils partagent mon point de vue.

Veuillez m'excuser de ne pas avoir pris le temps de faire cette démarche plus tôt. Si je comprends bien, la Chambre des communes a adopté à l'unanimité un texte qui modifie le Code criminel, mais qui n'aura cependant aucun effet sur le droit pénal au Canada.

Et je ne fais aucun commentaire sur les aspects du projet de loi qui ont trait à la Loi sur le droit d'auteur.

Veuillez agréer l'expression de mes respectueuses salutations,

Clayton C. Ruby.

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais vous remercier de votre présence parmi nous aujourd'hui et de cette lettre qui est très claire. De fait, un sous-ministre adjoint à la Justice nous a présenté un excellent exposé sur la question, sur le partage des pouvoirs, sur la Charte des droits et, bien entendu, sur l'article premier la Charte. Votre argumentation est fondée sur le Code criminel lui-même. C'est la première fois que nous entendons ce genre de discours. Je crois que cela règle la question sur le plan du droit criminel.

Dois-je comprendre, d'après ce que vous avez dit, que vous êtes généralement d'accord avec le fait que ce projet de loi va à l'encontre de la répartition des pouvoirs et de la Charte des droits, ou voulez-vous vous limiter aux aspects qui portent sur le Code criminel?

M. Ruby: Non. Je pense que les problèmes liés au droit constitutionnel et à la Charte sont très importants. A mon avis il ne fait aucun doute qu'il existe un rapport entre la confiscation des produits de la criminalité, dans le sens ordinaire et en droit pénal, un rapport suffisant avec la portée du droit constitutionnel et du droit pénal pour qu'on puisse le faire, ce qui a déjà été fait à certains égards. On pourrait le faire de façon plus générale si on voulait. Cependant, dès lors que l'on va jusqu'à dire: «Nous confisquons les revenus tirés non pas d'un acte criminel, mais de la rédaction d'un livre, ce qui ne constitue pas un crime en soi», je crois que l'on dépasse le domaine du droit pénal. Je crois qu'à ce stade, un tribunal déciderait probablement — je ne peux pas en dire plus — qu'il s'agit d'une responsabilité provinciale puisqu'il est question de propriété et de droits civils. Je crois que c'est la position du ministère de la Justice et qu'elle est tout à fait valable.

Certainly the fact that the Uniform Law Conference, which, as you know, senator, is the annual meeting of representatives of all the Attorneys General across the country in the field of criminal law, has been looking at it with a view to doing a uniform statute. The Conference indicates that they too are of the view that this is a provincial responsibility. They are now working on it.

It would appear that, with the exception of Mr. Wappel, there does not seem to be anyone who takes the position that this is valid constitutional legislation in the division-of-powers sense.

The charter aspect is equally important. This body is dedicated and sworn to uphold the charter. It is clear now, based upon the obscenity cases, that only a harm-based analysis will be sufficient to justify an infringement of freedom of expression, even an expression as basic as, "I want to hire you as a prostitute." That is expression. You can only interfere with that if you have a harm-based analysis. There must be evidence to show that the conversations cause actual harm. There is some dispute about whether it is the particular conversation or conversations of the same kind in general. The Justice Department has made it clear that they have no such evidence and no prospect of getting such evidence, and I would suggest our own common sense indicates there is no such evidence.

Senator Beaudoin: Obviously it is against the freedom of expression. There is no doubt in the world about that. Obviously I cannot see how it may be justified under section 1 of the charter. All the arguments that we have heard from Mr. Mosley, from the Canadian Bar Association and many other experts, are in agreement, so it is no use to go further than that for the Charter of Rights.

What amazes me in this bill is that there is nothing for the victims of the crime. On the contrary, if the proceeds of the copyright — if I may use such an expression — are dealt with in the way Mr. Wappel wants them to be dealt with, it means that they will get nothing. Suppose a person under that situation becomes a millionaire. The copyright will be seized and would belong to the Crown, and the victims of the crime will never have one cent unless the Crown in right of Canada gives them something. The whole purpose of the bill is defeated right from the beginning in that case.

There is also another argument. Mr. Mosley made a tremendous plea saying that it infringes on property and civil rights. I think that is true. Your argument is that, even in criminal law proper, the bill cannot stand because it is outside the purview of criminal law competence. Is that not what you say?

Mr. Ruby: No. It is outside the purview of criminal law competence in terms of the division of powers. However, the main thrust of my written submission was not that but rather that the bill does not work even on its own terms.

Senator Beaudoin: It does not work.

Le fait que la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada qui, comme vous le savez, réunit chaque année les représentants de tous les solliciteurs généraux du pays dans le domaine du droit pénal, se soit penchée sur ce projet de loi dans l'intention d'en faire une loi uniforme est significatif. Les participants à la Conférence ont indiqué qu'ils sont également d'avis qu'il s'agit d'une responsabilité provinciale. Ils sont en train de travailler sur la question.

Il semble qu'il n'y ait personne, à l'exception de M. Wappel, qui pense qu'il s'agit d'une mesure législative constitutionnelle valable du point de vue de la répartition des pouvoirs.

L'aspect du projet de loi qui a trait à la Charte est également important. Cet organisme s'est engagé à défendre la Charte. Il est clair désormais, à partir des cas d'obscénité, que seule une analyse fondée sur le préjudice sera suffisante pour justifier une atteinte à la liberté d'expression, même lorsqu'il s'agit d'une phrase aussi simple que: «J'aimerais vous engager comme prostituée». Le locuteur exprime une idée. Vous ne pouvez vous opposer à cela que si vous pouvez vous appuyer sur une analyse fondée sur le préjudice. Il faut pouvoir prouver qu'une conversation cause un préjudice réel. Et l'on est en train de s'interroger pour savoir s'il doit s'agir de la conversation particulière, ou de conversations du même genre en général. Le ministère de la Justice a laissé clairement entendre qu'il ne peut pas prouver ce genre de chose et qu'il ne s'attend pas à pouvoir le prouver. À mon avis, il tombe sous le sens que l'on ne peut pas prouver ce genre de chose.

Le sénateur Beaudoin: De toute évidence c'est une atteinte à la liberté d'expression. Cela ne fait absolument aucun doute. Je ne vois vraiment pas comment on pourrait justifier cette loi à la lumière de l'article premier de la Charte. Tous les arguments avancés par M. Mosley, de l'Association du Barreau canadien, et par de nombreux autres experts concordent, et il est donc inutile de s'interroger davantage en ce qui a trait à la Charte des droits.

Ce qui me fascine dans ce projet de loi, c'est que rien n'est prévu pour les victimes du crime. Au contraire, si les revenus du droit d'auteur — si je puis utiliser une telle expression — reçoivent le traitement prévu par M. Wappel, les victimes ne recevront rien du tout. Supposons qu'une personne dans cette situation devienne millionnaire. Le droit d'auteur sera confisqué et reviendra à la Couronne, et les victimes du crime ne toucheront pas un cent, à moins que la Couronne du chef du Canada ne leur donne quelque chose. L'objet même du projet de loi est annulé d'emblée dans ce cas.

Il y a un autre argument également. M. Mosley a fait une excellente intervention démontrant que le projet de loi porte atteinte aux droits de propriété et aux droits de la personne. Je pense qu'il a raison. Votre argument est que même en droit pénal, ce projet de loi n'a aucune valeur car il n'est pas du ressort du droit pénal. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Ruby: Non. Il n'est pas du ressort du droit pénal en terme de répartition des pouvoirs. Quoi qu'il en soit, le principal argument de mon mémoire n'était pas celui-là, mais plutôt que le projet de loi est inefficace en lui-même.

Le sénateur Beaudoin: Il est inefficace.

Mr. Ruby: It achieves absolutely nothing. Mr. Mosley and the other Justice Department people took the same view. They did not do as lengthy an analysis as I did, but in the transcript of their testimony, at page 1050-42, they say:

Notwithstanding these criminal law policy concerns raised by the bill, we believe that this particular amendment is technically flawed. The bill amends the definition of the expression "proceeds of crime"... No doubt, it is the hope that with this amendment the provisions of Part XII.2 that apply to proceeds of crime would apply equally to the profits derived from the writing of an account of the crime and that these proceeds would, at some point, end up being seized and confiscated. However, a seizure order can only be obtained if a forfeiture order can ultimately be made in respect of the proceeds, and a forfeiture can only be ordered under the statute if the proceeds are derived from the commission of an enterprise crime or designated drug offence.

So, in short form, they take the same view as I, that the seizure and forfeiture measures are unavailable under this bill. It is just badly drafted.

Senator Beaudoin: There is no doubt in my mind.

Mr. Ruby: It does nothing. I have seen a lot of bills that I wished did nothing, but did something nonetheless. However, I have never before seen one that accomplishes nothing.

Senator Beaudoin: As we say in French, vous prêchez à un converti. Obviously, if it is against the division of power, if it is against the Charter of Rights, it cannot be saved by section 1, and if it is not in accordance with the criminal law genus, there is nothing we can do. Well, we know what we can do.

Mr. Ruby: There is not much left.

Senator Gigantès: I am grateful you came here, sir. I will not discuss aspects of law with you because I am not a lawyer. Between you, Senator Beaudoin, Senator Nolin and the three lawyers on my left, I would feel rather foolish if I tried.

Mr. Ruby: We have some common sense around the table.

Senator Gigantès: Some of us have been bombarded by correspondence and petitions, much of it repetitive. I have received some of the letters a few hundred times. Some people seem to have the impression that this bill would provide money for victims. Even if all your legal arguments were erased or fixed somehow, I cannot see that the Crown owning the copyright to Mr. Bernardo's memoirs would allow the memoirs to be published. It is unthinkable. Do you agree?

M. Ruby: Il n'a strictement aucun effet. M. Mosley et les autres fonctionnaires du ministère de la Justice sont du même avis. Ils ne sont pas entrés dans les détails comme moi, mais dans la transcription de leurs témoignages on peut lire ce qui suit, page 1050-42:

Malgré ces préoccupations soulevées par le projet de loi en matière de droit pénal, nous pensons que cette modification particulière est techniquement imparfaite. Le projet de loi modifie la définition de l'expression «produits de la criminalité» [...] Sans doute, on espère qu'avec cette modification, les dispositions de la partie XII.2 qui s'appliquent aux produits de la criminalité s'appliqueront de la même façon aux profits provenant de la relation du crime et que ces produits finiront, à un moment donné, par être saisis et confisqués. Toutefois, on ne peut obtenir d'ordonnance de saisie que si une ordonnance de confiscation peut en fin de compte être prise à l'égard des produits, et une confiscation ne peut être ordonnée en vertu de la loi que si les produits proviennent de la perpétration d'une infraction de criminalité organisée ou d'une infraction désignée.

Donc, en bref, ils pensent comme moi que les mesures prévoyant la confiscation ne peuvent s'appliquer en vertu de ce projet de loi. Il est tout simplement mal rédigé.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne fait aucun doute dans mon esprit.

M. Ruby: Il n'a aucun effet. J'ai vu bien des projets de loi dont j'aurais souhaité qu'ils soient sans effet, mais qui néanmoins avaient des répercussions. Mais je n'en avais encore jamais vu qui n'accomplissent rien du tout.

Le sénateur Beaudoin: Vous prêchez à un converti. De toute évidence, s'il est contraire à la répartition des pouvoirs, s'il est contraire à la Charte des droits, s'il ne peut être sauvé par l'article premier et qu'il n'est pas conforme à l'esprit du droit pénal, il n'y a rien que nous puissions faire. Ou plutôt, nous savons ce que nous pouvons faire.

M. Ruby: Il ne reste pas grand chose.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie d'être venu. Je ne vais pas discuter de questions de droit avec vous parce que je ne suis pas avocat. Face à vous, au sénateur Beaudoin, au sénateur Nolin et aux trois autres juristes à ma gauche, je me sentrais ridicule si j'essayais.

M. Ruby: Nous avons tous un certain bon sens.

Le sénateur Gigantès: Certains d'entre nous ont été bombardés de courrier et de pétitions, souvent répétitives. J'ai reçu certaines lettres plusieurs centaines de fois. Certaines personnes s'imaginent que ce projet de loi fournira de l'argent aux victimes. Même si vos arguments d'ordre juridique étaient effacés ou réglés d'une manière ou d'une autre, je ne vois pas comment la Couronne qui détiendrait le droit d'auteur des mémoires de M. Bernardo pourrait permettre leur publication. C'est impensable. Êtes-vous d'accord?

Mr. Ruby: Yes. If you look at what it achieves and deduce from that its purpose, it is designed to prevent publication, not to care for victims.

Senator Gigantès: There is the emotional issue of Mr. Olson whose lawyer apparently arranged with a lawyer in the U.S. to set up a company that sells videotapes of Mr. Olson describing how to commit the sort of crimes he committed. The tapes sell for \$300 each. The relatives of the victims are very upset by that. Is there anything that can be done?

Mr. Ruby: I have not heard that before but, quite obviously, if he is describing what you indicate, that is obscene, immoral and indecent. It is already illegal to have that in Canada; to possess it, to traffic in it. There are already laws against that. The tapes can be seized and forfeited. It is obscenity generically and there are a number of different obscenity offences that it constitutes.

Our reach does not extend to the United States but if it ever entered into Canada, we could provide a remedy.

Senator Gigantès: Could we sue that company in the United States, in a U.S. tribunal?

Mr. Ruby: Not to my knowledge.

Senator Gigantès: Mr. Olson also traffics in a version of collectible cards on which his picture appears with the caption "The world's worst criminal". The card costs \$10 and if you send it to him in prison with another \$10 and a stamped envelope, he will autograph it and send it back to you. Can this be stopped?

Mr. Ruby: That is easy. You are telling me this for the first time, but if that occurs — and I have a hard time believing that it does occur — it is a practice which would not be conducive to his rehabilitation. Therefore, one would expect that the prison warden and prison authorities would forbid it. They have ample authority to do that. That is why I doubt that it is really happening. I cannot imagine any prison warden allowing that to happen.

Senator Gigantès: Relatives of his victims appeared before us and told us that this is happening.

Mr. Ruby: You cannot send a letter to Mr. Olson without it going to censors and prison officials, and he cannot mail anything out without their consent. So I have difficulty believing, if it is not stopped already, that it is not stoppable without difficulty.

Senator Bryden: But in our system he can get all the cocaine he wants.

Mr. Ruby: There are some prisons where a prisoner can do that. I do not think Mr. Olson's particular situation allows it.

Senator Nolin: He is not in that kind of "hotel."

Senator Gigantès: Finally, many of the letters I receive say — and I have heard Mr. Wappel say to me personally — that if we do not like the bill as it is now, it is the duty of the Senate to correct all its defects.

M. Ruby: Oui. Si l'on se fie à ce que ce projet de loi accomplit et que l'on en déduit son objectif, on peut dire qu'il est conçu pour empêcher la publication et non pour protéger les victimes.

Le sénateur Gigantès: Il y a l'aspect émotionnel du cas de M. Olson dont l'avocat aurait pris contact avec un avocat américain pour créer une compagnie qui vend des vidéocassettes de M. Olson décrivant comment commettre le genre de crimes qu'il a commis. Les cassettes se vendent 300 \$ chacune. Les familles des victimes sont très mécontentes. Peut-on faire quelque chose?

M. Ruby: C'est la première fois que j'entends parler de cela, mais s'il décrit ce que vous dites, c'est évidemment obscène, immoral et indécent. Il est déjà illégal de posséder et de faire le trafic de ces cassettes au Canada. Il existe déjà des lois à ce sujet. Les cassettes peuvent être saisies et confisquées. Il s'agit de matériel obscène qui correspondant à un certain nombre d'infractions prévues dans ce domaine.

Nous n'avons pas de pouvoir sur ce qui se passe aux États-Unis, mais si ces cassettes entraient au Canada, nous pourrions faire quelque chose.

Le sénateur Gigantès: Pourrions-nous intenter un procès à cette compagnie aux États-Unis, devant un tribunal américain?

M. Ruby: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Gigantès: M. Olson fait également le trafic d'un genre particulier de cartes de collection sur lesquelles figure sa photo, avec la légende «le pire criminel au monde». La carte coûte 10 \$ et si vous lui faites parvenir en prison avec 10 \$ de plus et une enveloppe timbrée, il vous la dédicace et vous la renvoie. Peut-on mettre fin à cela?

M. Ruby: C'est facile. C'est la première fois que j'entends parler de cette histoire, mais si tel est le cas — et j'ai du mal à le croire — il s'agit d'une pratique qui ne favorise pas vraiment sa réhabilitation. Aussi pourrait-on s'attendre à ce que les autorités de la prison l'interdisent. Ils ont toute l'autorité voulue pour ce faire. C'est pourquoi je doute que cela puisse réellement se produire. Je ne vois pas comment un directeur de prison peut permettre ce genre de chose.

Le sénateur Gigantès: Les parents des victimes sont venus nous voir pour nous le raconter.

M. Ruby: Il est impossible de faire parvenir une lettre à M. Olson sans passer par la censure et par les autorités de la prison, et lui ne peut rien vous envoyer non plus sans leur consentement. J'ai donc du mal à croire que l'on ne puisse facilement empêcher ce genre de chose, si ce n'est déjà fait.

Le sénateur Bryden: Mais dans notre système, il peut recevoir toute la cocaïne qu'il veut.

M. Ruby: Il y a certaines prisons où c'est possible. Je ne pense pas que ce soit possible dans le cas particulier de M. Olson.

Le sénateur Nolin: Il n'est pas dans ce genre d'«hôtel».

Le sénateur Gigantès: Pour finir, bon nombre des lettres que j'ai reçues disent — et M. Wappel me l'a dit personnellement — que si le projet de loi ne nous plaît pas sous sa forme actuelle, il est du devoir du sénat de corriger tous ses défauts.

Mr. Ruby: I would put it the other way around, senator. It seems to me that if the House of Commons fulfils its responsibility in sending to you viable and constitutional legislation, legislation which does not breach the Charter, then your duty is to improve it. That is particularly true of a government bill. This is not a government bill.

In my view, you should not amend or improve this. Since it is not a government bill, you should simply refuse to accept it.

Senator Gigantès: Is it improvable? Is it amendable at all?

Mr. Ruby: I suspect you cannot do this. On a division of powers basis, it is not amendable. On the charter, the best available opinion we have, which I share, is that it is not improvable because we have no evidence that would sustain its viability in light of section 1 of the charter.

In terms of the actual technical proceedings, yes, we could improve that aspect and make it work, but only by creating a new "enterprise crime" offence. The minute we did that, we would have to meet that harm-based problem again and we have no evidence of it. So it would be very difficult at best. I cannot personally see how you would do it given the absence of evidence of harm from the writing of these books.

Senator Gigantès: Because we must answer from the testimony to these people who write to us, can you elaborate on the harm aspect?

Mr. Ruby: In order to create an offence, something which has penal qualities, the Charter requires that if you are going to infringe freedom of expression — and this bill obviously does — you can do so only if the measures you adopt minimally impair freedom of expression. That is one of the tests which must be sustainable.

In order to show minimal impairment, you must weigh that against the harm caused. What is it that is being minimally impaired? You must show the harm.

In the prostitution case of *Butler*, they allowed you to interfere with a conversation about purchasing sex, the prostitution conversations, because of the nuisance that was caused to neighbourhoods by prostitutes hanging around. That was the harm that justified the infringement of free expression, even that low level of free expression. It does not give much value to, "Can I hire your body and pay you?", but you had to have some harm. The harm was found in the nuisance of prostitution on the streets.

Here, it is books and there is no evidence of harm. There is just no evidence that people are being harmed by reading these books, no evidence that people are being harmed by the distribution of them.

Senator Gigantès: Is the distress of the relatives of victims not harm? That is what was argued before us. It is torture for them, they say.

M. Ruby: Sénateur, je dirais le contraire. Il me semble que si la Chambre des communes remplit son devoir en vous faisant parvenir une législation viable et constitutionnelle, qui ne pose pas d'entrave à la Charte, c'est votre devoir de l'améliorer. Ceci s'applique surtout aux projets de loi du gouvernement, ce qui n'est pas le cas ici.

Selon moi, vous ne devriez ni modifier ni améliorer ce projet de loi. Vous devriez simplement refuser de l'accepter.

Le sénateur Gigantès: Peut-il être amélioré? Peut-il vraiment être modifié?

M. Ruby: J'ai l'impression que ce n'est pas possible. S'agissant de la répartition des pouvoirs, il ne peut être modifié. En ce qui a trait à la Charte, la meilleure opinion qui ait été avancée, et je la partage, est que l'on ne peut l'améliorer car nous n'avons aucune preuve qui permettrait de le défendre à la lumière de l'article premier de la Charte.

Quant à la procédure elle-même, oui, je pense que l'on pourrait améliorer cet aspect et le rendre fonctionnel, mais seulement en créant un nouveau délit d'«infraction de criminalité organisée». Mais en même temps, on se heurterait de nouveau à ce problème de préjudice et nous n'avons aucun moyen de prouver qu'il existe. Ce serait donc, au mieux, très difficile. Je ne vois pas, personnellement, comment on pourrait s'y prendre, puisque l'on ne peut pas prouver que la rédaction de tels ouvrages cause un préjudice.

Le sénateur Gigantès: Puisque nous devons rendre compte des témoignages aux gens qui nous écrivent, pouvez-vous être plus précis sur cette question de préjudice?

M. Ruby: Pour créer une infraction qui soit punissable, la Charte exige que si vous voulez enfreindre la liberté d'expression — et c'est évidemment le cas de ce projet de loi — vous ne pouvez le faire que si les mesures que vous adoptez ne restreignent que de façon minimale la liberté d'expression. C'est un critère qui doit pouvoir être défendu.

Afin de démontrer qu'il y a restriction minimale, ce facteur doit être apprécié par rapport au préjudice causé. Que restreint-on de façon minimale? Il vous faut démontrer le préjudice.

Dans le cas de *Butler* sur la prostitution, il a été permis d'intervenir dans les conversations visant à se procurer des services sexuels à cause de la gêne que la présence des prostituées constituait pour les gens du quartier. C'est le préjudice qui a permis de justifier l'atteinte à la liberté d'expression, même à ce niveau-là. Cela ne veut pas dire que la phrase «Puis-je louer votre corps et vous payer en échange?» ait une grande valeur, mais il fallait qu'il y ait préjudice. Dans ce cas le préjudice était la gêne causée par la prostitution dans les rues.

Dans le cas qui nous intéresse, il s'agit de livres et le préjudice n'est pas prouvé. Il n'est tout simplement pas prouvé que ces livres causent du tort à ceux qui les lisent, que la publication de ces livres cause du tort aux gens.

Le sénateur Gigantès: La colère des parents des victimes ne constitue-t-elle pas un préjudice? C'est un argument qui nous a été présenté. On nous a dit que pour ceux-ci, c'est une vraie torture.

Mr. Ruby: No. Chief Justice Dickson has said, in a constitutional case, that you cannot convert the guaranteed right of freedom of expression into a justification for infringing that right. The right to express yourself cannot be infringed because some people do not like you expressing yourself. That is not a valid constitutional limitation.

The stress of the victims is no more than that. It is them saying, "I do not like what you are doing. I want you to stop. It gets me really upset."

I have no doubt that it does. I sympathize and share that view, but, constitutionally, that is not harm. That is simply the right itself being exercised. That is what we are sworn to protect. It is not a reason for making an infringement.

Senator Gigantès: Do we not stop so-called freedom of expression by blocking some forms of obscenity?

Mr. Ruby: Yes, but in each and every case we can point to harm other than, "This upsets me. This gets me angry. I find this offensive," because that is what is protected, not what justifies the infringement.

Senator Gigantès: Are the Bernardo tapes harm?

Mr. Ruby: You are talking to one of the very few people on earth who has seen them. I had a look at them at one point as part of a retainer. They are clearly harm. They are obscenity. If you have them for any purpose other than as counsel, you are in possession of obscene material. Nobody else will be allowed to have them. They could never be distributed.

Senator Moore: There is more there than the parents of the victims being upset? This is bad, bad stuff?

Mr. Ruby: Oh, yes. It is a how-to manual of the most sordid material. No one would allow that, on the grounds of public safety, to be distributed.

Senator Moore: So the existing law covers that and we do not need this?

Mr. Ruby: There is no problem. It is awful stuff.

The Chairman: Mr. Ruby, we had appear before us Mr. Rosenfeldt who is the father of one of Olson's victims. When asked about legal possession and whether these things could be sold, he said:

We investigated that aspect with regard to the videotapes that Olson produced.

We asked the RCMP to look at them and determine whether they could be declared obscene or if they could even be seized. We went so far as to go to the RCMP in British Columbia and ask them if they could get a search warrant to go in and pick up copies of these videos from Olson's lawyer.

We have been told by experts that even though they talk about the crimes and all the details with regard to the sex acts and the murders — I have seen them and that is what is on them — they do not constitute pornographic material in

M. Ruby: Non. Le juge en chef Dickson a affirmé, dans un cas de droit constitutionnel, que l'on ne peut pas invoquer la garantie du droit à la liberté d'expression pour justifier la violation de ce droit. Le droit de vous exprimer ne peut être violé parce que certaines personnes n'aiment pas que vous vous exprimiez. Ce n'est pas un critère valable en droit constitutionnel.

La colère ressentie par les victimes n'est rien d'autre que cela. Ils nous disent «Je n'aime pas ce que vous faites. Je veux que vous cessiez. Ça me fâche vraiment».

Je ne doute pas que ce soit le cas. Je compatis et je suis d'accord avec eux, mais d'un point de vue constitutionnel, il n'y a pas préjudice. Il s'agit simplement de quelqu'un qui exerce son droit. Et c'est ce que nous nous sommes engagés à défendre. Ce n'est pas une raison d'infraction.

Le sénateur Gigantès: Ne portons-nous pas atteinte à la liberté d'expression en empêchant certaines formes d'obscénité?

M. Ruby: Oui, mais dans chaque cas, sans exception, on peut démontrer qu'il y a un préjudice autre que celui qui consiste à dire «Cela me contrarie. Cela me fâche. Je suis offusqué», car c'est cela qui est protégé, ce n'est pas ce qui justifie la violation.

Le sénateur Gigantès: Les cassettes de Bernardo causent-elles un préjudice?

M. Ruby: Vous parlez à l'une des rares personnes au monde qui les ait vues. J'y ai jeté un coup d'oeil, dans le cadre d'un mandat de représentation. Il est certains qu'elles causent un tort. Elles sont obscènes. Si vous les détenez pour d'autres raisons qu'en tant qu'avocat, vous êtes en possession de matériel obscène. Personne d'autre ne sera autorisé à les avoir. On ne pourrait jamais les distribuer.

Le sénateur Moore: Il ne s'agit plus simplement de parents de victimes contrariés? Il s'agit de matériel vraiment horrible?

M. Ruby: Oh, oui. Il s'agit d'un manuel d'instruction des plus sordides. Personne ne pourrait jamais en permettre la distribution, pour des raisons de sécurité publique.

Le sénateur Moore: La législation actuelle couvre donc cet aspect et nous n'avons pas besoin de ce projet de loi?

M. Ruby: Il n'y a aucun problème. C'est tout à fait atroce.

La présidente: Monsieur Ruby, M. Rosenfeldt, le père de l'une des victimes s'est présenté devant nous. Lorsque nous avons parlé de la possession légale de ces choses et avons demandé si elles pourraient être vendues, il a répondu:

Nous avons examiné cette question à propos des vidéocassettes produites par Olson.

Nous avons demandé à la GRC de les regarder et de déterminer si l'on pouvait les déclarer obscènes ou même les confisquer. Nous sommes allés jusqu'à demander à la GRC de Colombie-Britannique si elle pouvait obtenir un mandat de perquisition pour se procurer des exemplaires de ces vidéos chez l'avocat d'Olson.

Des experts nous ont dit que bien que ces cassettes vidéo fassent état des crimes et de tous les détails des actes sexuels et des meurtres — je les ai vus et c'est bien ce qu'elles contiennent — elles ne constituent pas du matériel

Canada. We were stymied with that and could not go any further.

That seems to run contrary to your statement that these would clearly be obscene and therefore illegal.

Mr. Ruby: It clearly runs contrary to the opinion I expressed.

I expressed this opinion because, since *Butler*, the Supreme Court of Canada has enunciated certain criteria for sexual material. Clearly, as of today, because of the absence of any harm being shown, straight sexuality is not illegal. I can show people having intercourse as much as I like.

There is a grey area one level up which the court says may or may not be obscene and that area is where women are objectified in the course of a sex act, for example.

There is an area they say is always obscene, the third area, sex with violence. I have absolutely no doubt that a graphic description of sex with violence by the perpetrator of it is obscene. The Supreme Court of Canada has no doubt of that. I do not know what the RCMP in BC were doing and I do not know from whom they received advice.

The Chairman: They did not say.

Mr. Ruby: I would be more shocked if an attorney general decided that that was not obscene. I must tell you that my advice to my clients, and my understanding of the law, is that sex with violence is considered obscene in Canada.

Senator Gigantès: As I understood the evidence, what Olson describes in those tapes is not his actual crimes but rather how you could commit the same crime. One does not see any sex scenes. He indicates that this is how one may capture a youngster and what one could do.

Mr. Ruby: Books are obscene even though you cannot see any sex in them. Obscenity, whether it is in writing or in pictures, is still clearly present when there is sex and violence.

Now, I concede that the court has also said that it will be more tolerant of words than of pictures. However, I have no doubt that something like Olson's crimes described in detail would be obscene, whether it is in word, tape or any form.

Senator Gigantès: He does not describe the crimes; he describes how to commit such crimes. That appears to be why the RCMP balked at seizing this property.

Mr. Ruby: I do not find meaningful the distinction between describing how to commit the crime in detail and describing the crime in detail.

Senator Gigantès: According to this witness, the RCMP in British Columbia did seem to find that this distinction existed.

Senator Nolin: There is a bit of hearsay in that.

pornographique au Canada. Nous nous sommes ainsi retrouvés dans une impasse et n'avons pu aller plus loin.

Cela semble contredire ce que vous venez de dire, à savoir que ces cassettes seraient clairement obscènes et donc illégales.

M. Ruby: C'est tout à fait contraire à l'opinion que j'ai exprimée.

J'ai exprimé cette opinion car depuis le cas *Butler*, la Cour suprême du Canada a énoncé un certain nombre de critères pour le matériel à caractère sexuel. Il est clair que désormais, puisqu'on ne peut prouver qu'il y a préjudice, des relations sexuelles normales sont considérées comme légales. Je peux montrer des gens ayant des rapports sexuels tant que je veux.

Juste au-delà, on se heurte à une zone grise qui, selon la Cour, peut être ou ne pas être obscène. Ce sont les cas où, par exemple, les femmes sont présentées comme des objets durant l'acte sexuel.

Et puis il y a un troisième niveau qui, à son avis, est toujours obscène, ce sont les cas de sexe avec violence. Il ne fait absolument aucun doute à mon avis qu'une description explicite d'un acte sexuel violent par l'agresseur est obscène. La Cour suprême du Canada n'a aucun doute là-dessus. Je ne sais pas ce que pensait la GRC en Colombie-Britannique, ni qui l'a conseillée.

La présidente: On ne nous l'a pas dit.

M. Ruby: Je serais davantage choqué si un procureur général décidait que cela n'est pas obscène. Je tiens à vous dire que selon mon interprétation de la loi, tout acte sexuel avec violence est considéré obscène au Canada, et c'est ce que je dis à mes clients.

Le sénateur Gigantès: Si j'ai bien compris les témoignages, ce ne sont pas les crimes eux-mêmes qu'Olson décrit dans ces cassettes, il vous indique comment vous pourriez commettre les mêmes crimes. On ne voit aucune scène de sexe. Il explique comment vous pouvez attraper un jeune et ce que vous pouvez lui faire.

M. Ruby: Certains livres sont obscènes, même si l'on n'y montre pas de sexe. Un texte ou des images sont manifestement obscènes lorsqu'il y est question de sexe et de violence.

Je vous accorde cependant que la Cour a également dit qu'elle serait plus tolérante lorsqu'il s'agit de mots que lorsqu'il s'agit d'images. Mais je suis convaincu qu'une description détaillée des crimes d'Olson est obscène, que ce soit sous forme de mots, de vidéo ou quoi que ce soit.

Le sénateur Gigantès: Il ne décrit pas les crimes; il indique comment les commettre. Il semble que ce soit la raison pour laquelle la GRC a hésité à saisir ces biens.

M. Ruby: Je ne vois pas l'intérêt de distinguer entre l'explication détaillée de la manière de commettre le crime et la description détaillée du crime lui-même.

Le sénateur Gigantès: D'après le témoin, la GRC de Colombie-Britannique a eu l'air de penser que cette distinction existait.

Le sénateur Nolin: On se fonde un peu sur des ouï-dire, ici.

Mr. Ruby: I would feel better if some attorney general said: "Yes, they exist; yes, I have seen them; and, no, this is my opinion."

Senator Nolin: Who made that statement? We do not know so it is hearsay. I prefer the expert witness we have now.

Thank you for your letter. It is now immortalized in the record of this committee. I take exception to some parts of that letter.

I take your letter as testimony of an expert witness, but for all the references to an elected member of Parliament who is trying in good faith to propose to Parliament a private bill. I do not think we should pre-judge or have any non-expert words in reference to the matter of writing or of trying to be a good parliamentarian. I think it was wrong for you to say that in your letter. As your letter is now part of the proceedings of this committee, I put that objection on the record.

Senator Gigantès: To which part are you referring?

Senator Nolin: I refer to the comment that Mr. Wappel has created a bill which achieves nothing. Not only employees of the Justice Department know how to draft amendments to the Criminal Code. We are basically doing that when we study bills, are we not?

The Chairman: We do make amendments.

Senator Nolin: Yes. I think you know exactly what I mean. That was a non-expert opinion expressed in your letter, but I do agree with the expert part.

Mr. Ruby: I am being a bit dismissive of Mr. Wappel and I think your point is well taken. I appreciate your comment.

Senator Beaudoin: Perhaps he should talk about the substance.

Senator Nolin: I agree with the substance. My colleagues will know about that when I vote on the bill. I think you are on the right track.

Ms Pate: I have a question on the issue of the videotapes and the access that Mr. Olson would have to the sorts of correspondence and videotapes which have been discussed here. Has there been any inquiry to Corrections Canada around the veracity of those claims? Certainly, in the past, there have been investigations into the sort of access Mr. Olson has had to the public. While I am not able to speak authoritatively to that issue, my suspicion is that, as Mr. Ruby has indicated, there is a great deal of restriction on what can be produced.

In my experience, the ability of a prisoner to have access to any kind of electronic equipment is severely limited and very well monitored. I believe that it would be very difficult for a prisoner to have access to a video camera. That requires specific authorization through the regional and national headquarters of the correctional services of Canada. In Mr. Olson's case, I would guess that it would be up to ministerial authority.

M. Ruby: Je préférerais qu'un procureur général dise: «Oui, cela existe; oui, je l'ai vu; et non, c'est mon opinion».

Le sénateur Nolin: Qui a fait cette déclaration? Nous ne savons pas, donc il s'agit de oui-dire. Je préfère l'expert que nous avons maintenant.

Merci pour votre lettre. Elle est désormais immortalisée dans le compte-rendu de la réunion de notre comité. J'ai des réserves à propos de certains passages de cette lettre.

Je considère votre lettre comme le témoignage d'un expert, sauf lorsque vous faites référence à un député élu qui essaie en toute bonne foi de proposer un projet de loi privé au Parlement. Je ne pense pas qu'il faudrait préjuger ou exprimer des opinions de non-spécialiste envers quelqu'un qui rédige un projet de loi ou s'efforce de faire son devoir de député. Je crois que vous avez eu tort d'exprimer cela dans votre lettre. Puisque votre lettre est à présent consignée dans les délibérations de notre comité, je tiens à inclure cette objection dans le rapport.

Le sénateur Gigantès: De quels passages parlez-vous?

Le sénateur Nolin: Je parle du commentaire voulant que M. Wappel ait rédigé un projet de loi qui est sans effet. Il n'y a pas que les fonctionnaires du ministère de la Justice qui sachent rédiger des modifications au Code criminel. C'est en gros ce que nous faisons lorsque nous étudions des projets de loi, n'est-ce pas?

La présidente: Oui, nous faisons des modifications.

Le sénateur Nolin: Oui. Je pense que vous savez exactement de quoi je parle. Cette opinion que vous exprimez dans votre lettre n'est pas celle d'un expert, mais je suis d'accord avec les autres passages où vous exprimez un avis de spécialiste.

M. Ruby: Je suis un peu dur envers M. Wappel et je comprends bien votre point de vue. J'apprécie votre commentaire.

Le sénateur Beaudoin: Il devrait peut-être parler du contenu.

Le sénateur Nolin: Je suis d'accord avec le contenu. Mes collègues s'en rendront compte lorsque je voterai. Je pense que vous êtes sur la bonne voie.

Mme Pate: J'ai une question à propos de la distribution des vidéocassettes et de l'accès que M. Olson pourrait avoir au courrier et aux vidéocassettes dont il a été question ici. A-t-on vérifié la véracité de ces affirmations auprès du Service correctionnel du Canada? On a dû chercher à vérifier comment M. Olson peut avoir accès au public. Je ne peux parler avec autorité de cette question, mais je pense néanmoins, comme M. Ruby, qu'il doit y avoir d'importantes restrictions sur ce qui peut être produit.

D'après mon expérience, la possibilité, pour un prisonnier, de se procurer du matériel électronique, quel qu'il soit, est très limitée et très bien contrôlée. Je pense qu'il est très difficile pour un prisonnier d'avoir accès à une caméra vidéo. Il devrait obtenir une autorisation spéciale des directions régionales et nationale du Service correctionnel du Canada. Dans le cas de M. Olson, je suppose qu'il aurait même besoin d'une autorisation du ministre.

The Chairman: That sounds like a valid point. I have been told that it was the warden who wanted to have an interview with Mr. Olson and that the videotapes were produced as part of such an interview. I would hope not, but that is what I was told.

Senator Nolin: When we hear things like this, it is like looking at an expert's brief. We can, amongst ourselves, decide to set aside what is not valid evidence. It is up to the witness to produce to us what he thinks we will read as valid evidence. We hear a lot of hearsay but we are used to that. We do not take that as solid evidence of what has happened.

I can understand your reaction. We had that same reaction but, because there was nothing else to prove it, we have to weigh the statement.

Ms Pate: I remember having a great deal of difficulty getting one video released.

Senator Nolin: It is up to the witness to decide whether he wants to produce something.

The Chairman: Mr. Rosenfeldt has also testified that:

A number of years ago the warden of Prince Albert Penitentiary, Jim O'Sullivan, signed a contract with Clifford Olson. The two agreed to produce a series of 12 two-hour videos in which he would read his book.

We are told that the warden took part because he wanted to provide these videos to the RCMP for research on serial killers. If that is so we would ask: Why does a warden sign a contract with a convicted killer and copyright it? It has been copyrighted in both the warden's name and Clifford Olson's name.

This, of course, is a question which only the warden himself can answer. Again, it is hearsay, but the question is very valid and it follows right in with your question.

Senators, we have a few minutes before Mr. Wappel is due to appear before us. The second item on our agenda is consideration of the draft budget. Perhaps we can deal with that now.

The easiest way to make any sense of a budget is to compare it with the last one. Dr. Lank will give us the figures from last time.

Ms Heather Lank, Clerk of the Committee: There is not a significant change from last year. I will point out the changes.

The first item, professional services, has been reduced from \$10,000 to \$3,500. The difference there is due to the fact that finance has created a new line object called "videoconferencing," which you will see on the second page, 0226, that we have separated out as a separate item. That is why there has been a decrease under "professional services" where videoconferencing used to be put, and a new line object called "videoconferencing" on the second page.

La présidente: Votre point de vue me semble valable. On m'a dit que c'était le directeur qui avait voulu avoir une entrevue avec M. Olson et que les vidéos avaient été produites dans le cadre de cette entrevue. J'espère que ce n'est pas vrai, mais c'est ce que l'on m'a dit.

Le sénateur Nolin: Lorsqu'on entend ce genre de chose, c'est comme si on examinait une présentation d'expert. Nous pouvons, entre nous, décider de mettre de côté ce qui ne constitue pas de preuve valide. Il revient au témoin de nous fournir des preuves dont il pense qu'elles seront recevables. On a affaire à beaucoup de oui-dire, mais nous en avons l'habitude. Nous ne considérons pas cela comme une preuve sérieuse de ce qui s'est passé.

Je comprends votre réaction. Nous avons réagi de la même façon, mais comme nous n'avons aucune preuve, il nous faut considérer cette affirmation avec réserve.

Mme Pate: Je me souviens avoir eu de grandes difficultés pour faire paraître un vidéo.

Le sénateur Nolin: C'est au témoin de décider de ce qu'il veut présenter.

La présidente: M. Rosenfeldt a également déclaré que:

Il y a un certain nombre d'années, le directeur du pénitencier de Prince Albert, Jim O'Sullivan, a signé un contrat avec Clifford Olson. Les deux ont convenu de produire une série de douze vidéos de deux heures chacun où Olson lirait son livre.

On nous a dit que le directeur avait participé car il voulait fournir ces vidéocassettes à la GRC pour faire une étude sur les meurtriers en série. Si cela est vrai, nous voulons savoir pourquoi un directeur signerait un contrat avec un meurtrier reconnu coupable et se réserverait les droits d'auteur? Les droits d'auteur ont été attribués à la fois au directeur et à Clifford Olson.

C'est une question à laquelle seul le directeur lui-même pourrait répondre, bien sûr. Il s'agit encore une fois de oui-dire, mais la question est tout à fait valable et va tout à fait dans le sens de votre question.

Chers collègues, il nous reste quelques minutes avant l'arrivée de M. Wappel. Le deuxième sujet à l'ordre du jour est le budget provisoire. Nous pourrions peut-être en parler maintenant.

La façon la plus simple d'analyser un budget est de le comparer avec le budget antérieur. Mme Lank va nous donner les chiffres de la dernière fois.

Mme Heather Lank, greffière du comité: Il n'y a pas beaucoup de changements par rapport à l'année dernière. Je vais vous les indiquer.

Le premier poste, services professionnels, a été réduit de 10 000 \$ à 3 500 \$. La différence s'explique par le fait que les Finances ont créé un nouvel article d'exécution intitulé «vidéoconférence», que vous trouvez à la deuxième page, 0226, et qui apparaît comme une rubrique distincte. C'est ce qui explique pourquoi il y a une diminution du poste «services professionnels» qui comprenait auparavant les vidéoconférences.

"Legal counsel" remains the same, as does "membership and registration fees." There is a modest increase under "meals" in the number of meals simply because this is a full fiscal year. There has been a change from \$4,500 to \$6,000 on that line object.

Travel expenses for participation at conferences or seminars by committee members or staff is the same as last year.

Senator Beaudoin: How much is it?

Ms Lank: There is \$4,000 for the travel expenses; ground transportation, \$400; per diem, \$600; and hotel, \$1,000. That is to allow for participation at conferences. Video conferencing is \$10,000 in case we need to take advantage of that technology.

The Chairman: I assume that is an item we did not use last year?

Ms Lank: That is correct.

The other change is under "purchase of books and periodicals". It was \$1,500 because we had put in money for copies of the Criminal Code and the Constitution. We reduced it to \$500 since those purchases have been made. There is also "miscellaneous".

The total is \$35,400 whereas last year it was \$31,400; is a modest increase.

Senator Lewis: Did you say that videoconferencing was in the budget last year but not used?

Ms Lank: Yes. It used to be put under line audit 0401, "professional services". Now they have created a new line object for it. We did not use it last year.

Senator Gigantès: Why videoconferencing? Do we need to see their body language when they talk to us?

The Chairman: The Internal Economy Committee decreed that we would have budget items for this in case we needed them for communications in general. This was just part of it.

Senator Gigantès: Why not simply a telephone conference call? I do not particularly want to see some of the witnesses — depending upon who they are — and I am sure that they do not want to see me.

Senator Beaudoin: I am impressed. For a committee that is working so hard, that is not very expensive.

Senator Joyal: How much of last year's budget was spent?

Ms Lank: We potentially have a couple more weeks of meetings left, so there may be a slight change. However, of the total, approximately \$2,500 will be spent. We spent money on copies of the Criminal Code, the Constitution and meals. We did not use any of the other budget items.

Le poste «conseiller juridique» demeure inchangé, comme celui des «droits d'inscription». On note une légère augmentation du nombre de repas tout simplement puisqu'il s'agit d'un exercice financier complet. Le montant de ce poste est passé de 4 500 \$ à 6 000 \$.

Les frais de déplacement pour les membres ou personnel du comité qui participent à des conférences ou séminaires sont les mêmes que l'année dernière.

Le sénateur Beaudoin: C'est combien?

Mme Lank: Il y a les 4 000 \$ correspondant aux frais de déplacement; le transport au sol, 400 \$; les indemnités quotidiennes, 600 \$ et l'hôtel, 1 000 \$. Cela permet la participation aux conférences. Les vidéoconférences coûtent 10 000 \$, si nous voulons profiter de cette technologie.

La présidente: Je suppose que c'est élément que nous n'avons pas utilisé l'an dernier?

Mme Lank: C'est exact.

L'autre changement a trait à «l'achat de livres et de périodiques». Cela s'élevait à 1 500 \$ car nous avons demandé des exemplaires du Code criminel et de la Constitution. Nous avons réduit ce montant à 500 \$ depuis que ces achats ont été faits. Il y a également la rubrique «divers».

Le montant total s'élève à 35 400 \$ alors que l'an dernier, il était de 31 400 \$. Il s'agit d'une légère augmentation.

Le sénateur Lewis: Avez-vous dit que les vidéoconférences étaient comprises dans le budget de l'an dernier mais n'ont pas été utilisées?

Mme Lank: Oui. Cela figurait auparavant à la ligne 0401, «services professionnels». On a maintenant créé un nouvel article d'exécution. Nous ne l'avons pas utilisé l'an dernier.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi des vidéoconférences? Avons-nous besoin de voir le langage corporel des gens qui nous parlent?

La présidente: Le comité de la régie interne a décidé que nous aurions des articles budgétaires à cette fin au cas où nous en aurions besoin pour des raisons de communication générale. Cela en fait simplement partie.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi pas simplement une téléconférence? Je n'ai pas nécessairement envie de voir certains témoins — selon qui ils sont — et je suis sûr qu'ils ne veulent pas me voir non plus.

Le sénateur Beaudoin: Je suis très impressionné. Pour un comité qui travaille si fort, cela n'est pas très cher.

Le sénateur Joyal: Quel est le montant du budget de l'an dernier qui a été dépensé?

Mme Lank: Comme il nous reste environ deux semaines de réunion, il pourrait y avoir un petit changement, mais au total, nous avons dépensé environ 2 500 \$. Nous avons dépensé de l'argent pour des exemplaires du Code criminel et de la Constitution et pour des repas. Nous n'avons pas utilisé les autres articles budgétaires.

The Chairman: We had \$31,400 budgeted and only spent \$2,500.

Senator Gigantès: I remember you promising us copies of the Constitution and the Criminal Code. Where are they?

The Chairman: I have been informed that the Criminal Code is finally back in print. It has just arrived and will be delivered to your office.

Senator Moore: What is the \$4,000 increase for?

Ms Lank: It is in the \$10,000 for videoconferencing. Previously we had professional services which totaled \$10,000, including both communications and videoconferencing.

Senator Bryden: Is there anything included in the budget to allow the committee to travel, should that become necessary?

Ms Lank: The amount budgeted here would not be enough to allow the committee to travel. We would first need to get the permission of the Senate to travel to examine legislation. We then must pass another budget to cover the cost of travel. This amount is only to cover the cost for conferences and seminars. Were the committee to travel for public hearings, we would do a further budget with a substantial increase in the amount requested.

The Chairman: We do more work than most committees in the Senate and we cost less than most of them. I intend to try to keep the costs down.

Are there any further comments about the budget?

Senator Beaudoin: With regard to videoconferences, I was a member of the committee on euthanasia and assisted suicide. We had a conference with some jurists from Holland which was very useful. It is a good item. We may use it.

Senator Gigantès: Did you find that having the video image was helpful?

Senator Beaudoin: I think it was useful.

Senator Gigantès: Were they moving in a special way?

Senator Beaudoin: No. We had a conversation with legal and medical experts. It was useful.

Senator Gigantès: Did they show you specimens? Did they disrobe to show you parts of their bodies?

I think it is an unconscionable expense.

The Chairman: In defence of this, although I hope we will never have to use it, we have all participated in teleconferences with people from around the country and have not known who was speaking. At least with a videoconference one is aware of who is talking on the other end.

Senator Beaudoin: It is also much less expensive than sending the committee to Holland.

The Chairman: Yes, that is true.

La présidente: Nous avons un budget de 31 400 \$ et nous en avons dépensé 2 500.

Le sénateur Gigantès: Je me rappelle que vous nous aviez promis des exemplaires de la Constitution et du Code criminel. Où sont-ils?

La présidente: On m'a informée que le Code criminel est de nouveau sous presse. Il vient d'arriver et il sera envoyé à votre bureau.

Le sénateur Moore: À quoi correspond l'augmentation de 4 000 \$?

Mme Lank: Cela fait partie des 10 000 \$ pour les vidéoconférences. Auparavant, nous avions des services professionnels, totalisant 10 000 \$, y compris à la fois les communications et les vidéoconférences.

Le sénateur Bryden: A-t-on prévu quelque chose dans le budget pour permettre au comité de se déplacer, si cela devenait nécessaire?

Mme Lank: Le montant budgétisé ici ne serait pas suffisant pour permettre au comité de se déplacer. Il nous faudrait d'abord obtenir la permission du Sénat pour nous déplacer afin d'examiner un texte de loi. Nous devons ensuite adopter un autre budget pour tenir compte des coûts de déplacement. Ce montant ne couvre que les coûts des conférences et des séminaires. Si le comité devait se déplacer pour des audiences publiques, nous établirions un autre budget comportant une augmentation importante pour ce faire.

La présidente: Nous travaillons plus que la plupart des comités du Sénat et nous coûtions moins que la plupart d'entre eux. J'ai l'intention de continuer dans cette voie.

Y a-t-il d'autres commentaires sur le budget?

Le sénateur Beaudoin: En ce qui concerne les vidéoconférences, j'ai été membre du comité sur l'euthanasie et le suicide assisté. Nous avons eu une conférence avec certains juristes de Hollande qui nous a été très utile. C'est une bonne chose. Nous pourrions l'utiliser.

Le sénateur Gigantès: Avez-vous trouvé qu'il était utile d'avoir une image vidéo?

Le sénateur Beaudoin: Je pense que c'était utile.

Le sénateur Gigantès: Se déplaçaient-ils d'une certaine façon?

Le sénateur Beaudoin: Non. Nous avons eu une conversation avec des experts juridiques et médicaux. Cela a été utile.

Le sénateur Gigantès: Vous a-t-on montré des spécimens? Ce sont-ils dévêtus pour vous montrer des parties de leur corps?

Je pense que c'est une dépense inutile.

La présidente: J'espère que nous n'aurons jamais à l'utiliser, mais je dois dire que nous avons tous participé à des téléconférences avec des gens de tout le pays et nous ne savions pas à qui nous parlions. Au moins, avec une vidéoconférence, nous savons qui est à l'autre bout.

Le sénateur Beaudoin: Cela est beaucoup moins coûteux que d'envoyer le comité en Hollande.

La présidente: Oui, c'est vrai.

Do I have a motion to approve the draft budget?

Senator Moore: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

We have before us now Mr. Wappel.

Please proceed.

Mr. Tom Wappel, M.P.: I wish to thank you, Madam Chairman and honourable senators, for the opportunity to appear as the final witness with respect to this bill which your committee has been considering.

I have with me today Mr. Frank Brown, one of my advisors with respect to the bill, and Mr. John Macera. Mr. Macera is a copyright lawyer in Ottawa specializing in the area of copyright and trademark law, as he has been since he graduated from Queen's Law School in 1974 with Mr. Brown and myself.

The Chairman: Do you wish them to join you at the table?

Mr. Wappel: Yes, thank you.

Honourable senators, I wish to begin my reviewing the evidence of fellow member of Parliament Wendy Lill. I do so because she has made statements which are categorically false. I believe that it is absolutely mandatory that I set the record straight.

When I appeared before the committee first on October 29, 1997, I specifically outlined the history of this bill — what happened and how it got to this place for you to consider. Notwithstanding that this was all stated on the record and was easily verifiable by anyone, Ms Lill came to this committee and made a number of false statements. I wish to correct them now.

First, she said:

I understand that on October 1, a private member moved to have his bill passed by unanimous consent, a rather unusual procedure.

That statement is false. The truth is that on Tuesday, September 30, 1997, Mr. Ted White, Member of Parliament for North Vancouver, and not I, moved to have Bill C-220 passed at all stages. He did this without prior consultation with me.

Second, she said:

I would venture to say that this bill was deliberately brought in during that time to take advantage of the general newness and disarray of those early days.

That statement is also false. The truth is that Bill C-220 is a direct copy of Bill C-205, which was unanimously passed by the House of Commons on April 10, 1997. On Tuesday, September 30, 1997, the Speaker of the House of Commons was going to conduct a private members' lottery to pull the names of members to decide on private members' business for the first session of the new Parliament. In order to have one's name in the draw, a member has to introduce a bill or motion, so on Tuesday,

Avons-nous une motion pour approuver le projet de budget?

Le sénateur Moore: Je la propose.

La présidente: Est-ce accepté?

Des voix: Accepté.

La présidente: Adopté.

M. Wappel va comparaître devant nous.

Veuillez commencer.

M. Tom Wappel, député: J'aimerais vous remercier, madame la présidente et honorables sénateurs, de l'occasion qui m'est donnée de comparaître comme dernier témoin au sujet de ce projet de loi que votre comité étudie.

M'accompagnent aujourd'hui M. Frank Brown, un de mes conseillers pour ce projet de loi, et M. John Macera. John Macera est un avocat spécialisé en droit d'auteur à Ottawa et plus particulièrement dans le domaine de droit d'auteur et des marques, depuis qu'il a obtenu son diplôme de la faculté de droit de l'Université Queen's en 1974, avec M. Brown et moi-même.

La présidente: Souhaitez-vous qu'ils se joignent à vous à votre table?

M. Wappel: Oui, merci.

Honorables sénateurs, j'aimerais commencer à passer en revue le témoignage de ma collègue, Wendy Lill. En effet, elle a fait des déclarations qui sont complètement fausses. Je crois qu'il est absolument indispensable que je corrige les faits.

Lorsque j'ai comparu devant le comité le 29 octobre 1997, j'ai précisément expliqué l'historique du projet de loi — ce qui s'est produit et comment il est parvenu jusqu'à vous. Bien que tout cela figurait au compte rendu et était facilement vérifiable, Mme Lill s'est présentée devant le comité et a fait un certain nombre de fausses déclarations. J'aimerais les corriger maintenant.

Premièrement elle a dit:

Je crois comprendre que le 1^{er} octobre, un député a proposé que ce projet de loi soit adopté par consentement unanime, une procédure plutôt inhabituelle.

Cet énoncé est faux. La vérité est que le mardi 30 septembre 1997, M. Ted White, député de Vancouver-Nord, et non moi-même, a proposé que le projet de loi C-220 passe par toutes les étapes. Il l'a fait sans me consulter.

Deuxièmement, elle a dit:

J'irais jusqu'à dire que ce projet de loi a été délibérément présenté à ce moment-là pour profiter de la nouveauté et du désarroi qui régnait aux premiers jours.

Cet énoncé est également faux. La vérité est que le projet de loi C-220 est une copie conforme du projet de loi C-205 qui a été unanimement adopté par la Chambre des communes en avril 1997. Le 30 septembre 1997, le Président de la Chambre des communes allait organiser une loterie afin de tirer les noms de certains députés de façon à décider des affaires émanant de députés pour la première session du Parlement. Pour que son nom soit tiré, le député devait présenter un projet de loi ou une motion

September 30, I stood and introduced Bill C-205, which in the new Parliament was renumbered Bill C-220.

The sole purpose of introducing it on that day was to get my name into the private members' lottery that afternoon. After introducing it, I left the chamber. Mr. White then sought unanimous consent to deem Bill C-220 to have passed at all stages. Mr. Louis Plamondon, Member of Parliament for Richelieu, denied unanimous consent as he wanted to review the bill overnight. Mr. Plamondon suggested that Mr. White's motion be postponed until the next day.

That ended the matter for Tuesday, September 30.

Wednesday is caucus day. The House of Commons begins with Members' Statements and Question Period, and business begins after Question Period, at 3 p.m.

As I am sure honourable senators who have attended the House of Commons know, there is usually quite a lot of activity on a Wednesday afternoon, generally with a lot of people in attendance because it is after caucus and many people attend Question Period.

I happened to be in the chamber on October 1, some 28 hours after I had introduced my bill, and there were more MPs in the house, from all political stripes, than I could count at a quick glance. My whip and my house leader were in the House of Commons. To the best of my recollection, the house leaders for the other parties were also in attendance.

Mr. White rose and moved the motion again. The motion was then agreed to.

Ms Lill's false statement is an insult to Mr. White, an insult to me, and an insult to all of the experienced members, including the whips and house leaders of the various parties who were in the House of Commons on September 30 and October 1, bearing in mind that there had been over 24 hours' notice to everyone, including house leaders and the people from each of the parties who are paid to watch what goes on in the House of Commons.

It is absolutely shocking that a Member of Parliament would come here and make a false statement like that. I can only attribute it to the newness of the honourable member. However, I cannot attribute anything but malice or stupidity to the third false comment that she makes, which is also in her evidence. She said:

Assumptions were also made that this bill had been studied in the Justice Committee in the last sitting. I understand that in fact the author —

— meaning me —

— retabled Bill C-220 without adding the recommendations that had come forward from the parliamentary committee.

This is also false. The truth is that Bill C-220 is identical — word for word, comma for comma, period for period — to

C'est ainsi que le mardi 30 septembre, j'ai présenté le projet de loi C-205 qui, au cours de la nouvelle session, a été rebaptisé C-220.

La seule raison pour laquelle j'ai présenté ce projet de loi ce jour-là, c'est que je voulais que mon nom figure sur la liste de la loterie de l'après-midi. Après quoi, j'ai quitté la Chambre. M. White a ensuite demandé un consentement unanime pour demander que le projet de loi passe par toutes les étapes. M. Louis Plamondon, député de Richelieu, a refusé le consentement unanime car il voulait étudier le projet de loi pendant la nuit. M. Plamondon a proposé que la motion de M. White soit reportée jusqu'au lendemain.

Cela a mis fin à la question jusqu'au mardi 30 septembre.

Le mercredi est un jour de caucus. La séance de la Chambre des communes commence par des déclarations des députés et une période des questions, et les affaires commencent après la période des questions à 15 heures.

Comme je suis certain que les honorables sénateurs qui ont assisté à la séance de la Chambre des communes le savent, il y a en général beaucoup d'activités le mercredi après-midi et une forte présence du fait que la séance suit immédiatement le caucus et qu'un grand nombre de personnes assistent à la période des questions.

J'étais en chambre le 1^{er} octobre, quelque 28 heures après ma présentation du projet, et il y avait davantage de députés à la Chambre, de tous les partis politiques, que j'aurais pu compter à première vue. Mon whip et mon chef de parti à la Chambre se trouvaient là. Il me semble me souvenir que les autres chefs de parti étaient également présents.

M. White s'est levé et a proposé de nouveau la motion. La motion a été de nouveau acceptée.

Cette fausse déclaration de Mme Lill est une insulte à M. White et à moi-même, une insulte à tous les députés qui ont l'expérience de la Chambre, y compris les whips et les chefs de parti qui ont assisté à ces réunions du 30 septembre et du 1^{er} octobre, sachant qu'il y avait eu un préavis de 24 heures pour tous, y compris les chefs de parti et tous les gens de chacun des partis qui sont payés pour regarder ce qui se passe à la Chambre.

Il est absolument choquant qu'un député se présente ici pour faire une fausse déclaration comme celle-ci. Je ne peux attribuer ce comportement qu'au fait que l'honorable députée soit nouvelle. Toutefois, selon moi, la troisième déclaration ne peut être que de la malice ou de la stupidité. Elle a dit:

On a également prétendu que ce projet de loi a été étudié au comité de la justice lors de la dernière session. Je crois comprendre qu'en fait l'auteur...

— c'est-à-dire moi —

[...] a déposé à nouveau le projet de loi C-220 pour ajouter les recommandations qui avaient été proposées par le comité parlementaire.

Cela est également faux. La vérité est que le projet de loi C-220 est identique — mot pour mot, virgule pour virgule, point pour

Bill C-205, as amended by the house Justice Committee, passed on April 10, 1997 by the House of Commons.

Fourth, Ms Lill misreads my bill. She says that Bill C-220 would require that "anyone charged with a federal offence" would forfeit both the copyright and royalties of a work which focused on their crime.

This is a total misrepresentation of my bill. It is clear by any reading of the bill that a person must be convicted of an indictable offence before any of these provisions apply to them. Only once they have been found guilty of the offence and stand convicted, do the provisions which would apply to any works about the crimes created prior to the conviction come into force. There must be a conviction. Indeed, the clause that was referred to refers to the person as the convicted person.

Those are four indications that Ms Lill does not know what she is talking about. Yet, she comes here to attempt to convince senators that there is something wrong with this bill.

The Chairman: Before you go any further, I should remind you that the rules of parliamentary language apply here as they do in the House of Commons. We must be gentle about how we refer to other Members of Parliament.

Mr. Wappel: Very well. I will perhaps be raising that myself.

A person who cannot correctly recite historical facts as documented in Hansard, who impugns the integrity of the House of Commons and its processes, and who suggests underhandedness by me in altering a bill previously amended by the House of Commons Justice Committee and passed by the House of Commons is not someone to whom this committee should afford any credibility.

Now that I have gone over the true history of what happened, we should also remember that this bill did not get magically spirited through the House of Commons, as some witnesses have suggested. We must recognize that in its previous life this bill did in fact receive the full debate to which it was entitled under the rules of the house. We must realize that 23 Members of Parliament spoke to it, including the Official Opposition justice critic, the Reform Party justice critic, and members of the Liberal Party, all but two of whom supported the bill.

One person who did not support the bill was the parliamentary secretary to the Minister of Justice. It must be obvious to honourable senators that his speaking notes would have been prepared by the Department of Justice. This is important for you to remember as I point out some of the comments that Mr. Mosley made in his evidence, including the statement that the department never had an opportunity to give its views on the bill. One need only read the parliamentary secretary's speech to realize that this is incorrect. Therefore, it is neither fair nor accurate to say that this bill has not been debated by the House of Commons.

point — au projet de loi C-205, tel qu'il a été amendé par le comité de la justice de la Chambre, adopté le 10 avril 1997 par la Chambre des communes.

Quatrièmement, Mme Lill n'a pas bien lu mon projet de loi. Elle dit que dans le projet de loi C-220, «une personne déclarée coupable d'une infraction fédérale» renoncerait au droit d'auteur et royalties pour une oeuvre qui porterait sur son crime.

C'est une interprétation complètement erronée de mon projet de loi. Il est clair qu'en lisant mon projet de loi qu'une personne doit être reconnue coupable d'une infraction avant que ces dispositions ne s'appliquent à elle. C'est seulement lorsqu'ils ont été reconnus coupables de l'infraction que les dispositions s'appliqueraient à des oeuvres consacrées à des crimes avant que la culpabilité ne soit reconnue. Il doit y avoir culpabilité. En fait, l'article dont il est question porte sur la personne en tant que personne reconnue coupable.

Ce sont là quatre preuves que la personne ne sait pas de quoi elle parle. Pourtant, elle se présente ici pour tenter de convaincre les sénateurs que ce projet de loi présente des problèmes.

La présidente: Avant que vous n'alliez plus loin, je dois vous rappeler que les règles régissant le langage de base s'appliquent ici autant qu'à la Chambre. Nous devons être polis quand nous parlons d'autres députés.

M. Wappel: Très bien. Je vais peut-être soulever cela moi-même.

Une personne qui ne peut pas réciter correctement des faits historiques, tels qu'ils sont documentés dans le hansard, qui me en cause l'intégrité de la Chambre des communes et de son fonctionnement et qui implique une duplicité de ma part en amendant un projet de loi déjà amendé par le comité de la justice de la Chambre des communes et adopté par la Chambre des communes n'est pas quelqu'un auquel ce comité peut faire confiance.

Maintenant que j'ai expliqué comment les choses se sont vraiment passées, nous devrions également nous rappeler que ce projet de loi n'a pas été présenté comme par magie à la Chambre des communes, comme certains témoins l'ont laissé entendre. Nous devons reconnaître que ce projet de loi a déjà fait l'objet d'un débat auquel il avait droit en vertu des règles de la Chambre. Il faut savoir que 23 députés ont parlé en sa faveur, y compris la critique de la Justice de l'opposition officielle, le critique du parti Réformiste, ainsi que des députés du parti Libéral, qui ont tous, sauf deux, appuyé le projet de loi.

La seule personne qui ne l'a pas approuvé a été le secrétaire parlementaire du ministre de la Justice. Il doit être évident aux honorables sénateurs que ses notes d'intervention avaient été préparées par le ministère de la Justice. Il est important que vous vous en rappeliez lorsque je vais présenter certains de mes commentaires que M. Mosley a faits pendant son témoignage, notamment le fait que le ministère n'a jamais eu l'occasion de donner son opinion. Il suffit de lire le discours du secrétaire parlementaire pour se rendre compte que cela est inexact. Par conséquent, il n'est ni juste ni exact de dire que ce projet de loi n'a pas été débattu à la Chambre.

Ms Lill was not the only witness before you who created and left a false impression in several areas under discussion in this bill. Let me turn your attention, honourable senators, to the evidence given by the Department of Justice. I intend to examine this in some detail because it is not possible for me to deal with all the rhetoric that was brought forward by the writers' unions and their cheerleaders to the degree that I would like, but I can and will deal with the legal objections, because those are the ones that must be refuted.

On Tuesday, April 8, 1997, Mr. Mosley appeared before the Justice and Legal Affairs Committee of the House of Commons. He is described in the transcript as Assistant Deputy Minister, Department of Justice, and President, Uniform Law Conference of Canada. That conference's mandate, as he told the committee, is to facilitate and promote the harmonization of and improvements to laws throughout Canada by developing, at the requests of the constituent jurisdictions — that is, the provinces and territories — uniform acts, model acts, statements of legal principles, proposals to change laws, and other documents deemed appropriate to meet the demands that are presented to it by the constituent jurisdictions from time to time.

Mr. Mosley then proceeded to tell the committee that the Uniform Law Conference of Canada was working on the area which is under consideration in my bill; namely, the proceeds of crime and how to prevent criminals from benefiting from the selling of the stories of their crimes. By the way, he was there as a witness considering Bill C-205. He advised that a model statute would be presented to that year's conference in Whitehorse, Yukon. He also said:

The request by Deputy Ministers was approved by Ministers responsible for Justice at their annual meeting in Fredericton, New Brunswick, at the end of February.

I mention that to emphasize that this project now has the concerted support of all the jurisdictions in Canada. What project is that? Well, Mr. Mosley told you on page 6:26 of the transcription of his evidence before you, where he says that the draft law that has the support of all the Ministers of Justice of Canada, the provinces and the territories, provides for the proceeds of the publication of accounts of crime to be vested in a province. He then proceeds to show you what is to happen, including that the proceeds would be held by the province in trust for the victims of the offence, who could then apply to an administrative agency for payment out of those moneys.

These are the principles of the draft uniform law that have been agreed upon by the responsible ministers of the provinces, territories and the federal government.

This is the chairman of the Uniform Law Conference which is drafting a uniform law to seize the proceeds of publication of accounts of crime and give them to the provinces, obviously in order to prevent criminals from profiting from selling the stories of their crimes. At the same time as he is chairing that committee and working hard to accomplish what my bill is trying to accomplish, he has the audacity to tell your committee, in response to a question by Senator Cogger:

Mme Lill n'a pas été le seul témoin à laisser une fausse impression à l'égard de plusieurs aspects faisant l'objet du débat. Honorables sénateurs, j'aimerais attirer votre attention sur le témoignage du ministère de la Justice. J'ai l'intention de l'examiner en détail car je ne peux pas traiter de toute la rhétorique avancée par les syndicats des auteurs et leurs représentants autant que je le voudrais, mais je peux traiter des objections juridiques car ce sont celles-là qui doivent être réfutées.

Le mardi 8 avril 1997, M. Mosley a comparu devant le comité de la justice et des affaires juridiques de la Chambre des communes. Dans la transcription, on le décrit comme le sous-ministre adjoint du ministère de la Justice et président de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada. Le mandat de la Conférence, comme il l'a dit au comité, est de faciliter et d'encourager l'harmonisation et l'amélioration des lois dans tout le Canada par l'articulation, à la demande des gouvernements constituants — c'est-à-dire les provinces et les territoires — des lois uniformes, des lois modèles, des énoncés de principes juridiques, des propositions de modifications législatives et autres documents jugés nécessaires pour répondre aux demandes qui sont faites de temps à autre par les gouvernements constituants.

M. Mosley a ensuite déclaré au comité que la Conférence sur l'harmonisation des lois du Canada étudiait la question faisant l'objet de mon projet de loi, à savoir le produit de la criminalité, et la façon d'empêcher les criminels de profiter de la commercialisation de leur crime. D'ailleurs, il faisait partie des témoins qui ont participé à l'étude du projet de loi C-205. Il a déclaré alors qu'une loi modèle serait présentée à la conférence de cette année à Whitehorse, au Yukon. Il a ajouté:

La demande des sous-ministres a été approuvée par les ministres responsables de la Justice à leur réunion annuelle de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, à la fin de février.

Je mentionne cet élément uniquement pour souligner que ce projet bénéficie de l'appui général de toutes les provinces du Canada. Quel est ce projet? Eh bien, M. Mosley dit à la page 6:26 de la transcription, là où il dit que le projet de loi qui a l'appui de tous les ministres de la Justice du Canada, des provinces et des territoires, prévoit que le produit de la publication des récits de crimes soit dévolu à la province. Il détermine ensuite de vous montrer ce qui se passera, notamment que le produit sera conservé par la province en fiducie pour les victimes de l'infraction qui peuvent alors demander une indemnisation à un organe administratif à même ces montants.

Voilà les principes du texte de loi uniforme qui a été convenu entre les ministres responsables des provinces, des territoires et du gouvernement fédéral.

C'est le président de la Conférence sur l'harmonisation des lois du Canada qui rédige une loi uniforme visant le produit de la publication des récits de crimes et la remise de ce produit aux provinces, afin, évidemment, d'éviter que le crime ne profite aux criminels par la vente du récit de ces crimes. En même temps qu'il préside ce comité et qu'il travaille fort pour accomplir ce que ce projet de loi essaie d'accomplir, il a l'audace de dire à votre comité, en réponse à une question du sénateur Cogger:

We are very sympathetic to the motivation behind this initiative; however, I cannot accept that we agree with the principles outlined in the bill. We have considerable difficulty with the principles.

What is the principle? The principle is to prevent criminals from profiting by selling the stories of their crimes. That is exactly what the draft uniform law is doing. This law was drafted and moved forward under his jurisdiction as president of the Uniform Law Conference, as he stated in his own words. Mr. Mosley has told you two things which are in totally in opposition to each other.

As well, Mr. Mosley told you that his appearance before you was the first opportunity he had to comment on Bill C-220, which was then Bill C-205. Yet, he appeared as a witness at the House of Commons Justice Committee's consideration of Bill C-205. I was there. He was not muzzled. He could have made comments about the bill, particularly since the principles are similar to the draft uniform law of which he was in charge in his capacity as chairman. Indeed, I had requested numerous meetings with Mr. Mosley as the bill was proceeding through the House of Commons. He never met with me, although he did send Mr. St. Denis once to meet with me. Mr. St. Denis indicated that the Department of Justice had no interest in working with me on the bill but would respect the will of Parliament if the bill passed.

Mr. Mosley also told the house committee that this work has been going forward — that is to say, his work on the uniform draft law — since a paper was presented to the conference in 1994, and that this had been discussed with various ministers in various jurisdictions over various periods of time.

For groups such as PEN to come before this committee and say that such things have never been heard of, or that they have not been discussed, or that they were not debated in the House of Commons, or that people were blindsided, indicates that they are in what I call a Rip Van Winkle syndrome. They should wake up, pay attention to what is going on and listen to what average Canadians are saying, as indicated by the actions of their elected representatives, and support the principles of this bill.

Mr. Mosley told you in his appearance before this committee:

New York State legislation was adopted in the late 1970s which stood as a model. That statute was subsequently struck down by the U.S. Supreme Court.

That case stemmed from a law seizing the profits of a book published by Simon and Shuster publishers. The court in that decision assumes that the state has a compelling interest in depriving criminals of the profits of their crimes — in that case, the publishing profits from a book about the crimes.

He stops there. He did not say anything more than that the law was struck down. Therefore, the implication to this committee is that this is the current state of the law in the U.S. This is a glaring and damning omission. Why? Well, he did say something further

Nous comprenons très bien ce qui a motivé cette initiative. Cependant, je ne peux pas dire que nous sommes d'accord les principes énoncés dans le projet de loi. Ils nous donnent beaucoup de fil à retordre.

Quel est le principe? Le principe est d'empêcher les criminels de profiter de la vente du récit de leurs crimes. C'est exactement ce que le projet de loi uniforme fait. Cette loi a été rédigée et présentée sous sa compétence en tant que président de la Conférence sur l'harmonisation des lois, comme il l'a dit lui-même. M. Mosley vous a dit deux choses qui sont totalement contradictoires.

M. Mosley vous a dit également que son témoignage était la première occasion qu'il avait de parler du projet de loi C-220, alors projet de loi C-205. Pourtant, il a témoigné devant le comité de la justice de la Chambre des communes au sujet du projet de loi C-205. J'étais là. Il ne portait pas de muselière. Il aurait pu faire des commentaires sur le projet de loi, surtout du fait que les principes sont les mêmes que ceux du projet de loi uniforme dont il était responsable en sa qualité de président. En fait, j'ai demandé plusieurs fois à rencontrer M. Mosley à mesure que le projet de loi avançait à la Chambre des communes. Il ne m'a jamais rencontré, bien qu'il m'ait adressé M. St. Denis. M. St. Denis a indiqué que le ministère de la Justice ne voyait pas l'intérêt de collaborer avec moi au sujet du projet de loi mais respecterait la volonté du Parlement si le projet de loi était adopté.

M. Mosley a également dit au comité de la Chambre que ce travail avait bien avancé — c'est-à-dire son travail sur le projet de loi uniforme — depuis qu'un document avait été présenté à la Conférence en 1994 et que la question avait fait l'objet de discussions entre des ministres de plusieurs provinces à plusieurs reprises.

Le fait que des groupes comme le PEN se présentent devant le comité pour dire que l'on n'a jamais entendu parler de chose pareille ou que l'on en a jamais discuté, ou que cela n'a pas été débattu à la Chambre des communes ou que les gens ont été aveuglés, montre qu'ils sont victimes de ce que j'appelle le syndrome de Rip Van Winkle. Ils devraient se réveiller, porter attention à ce qui se passe et écouter ce que disent les Canadiens moyens, comme en témoignent les actions de leurs représentants élus, et soutiennent les principes du projet de loi.

M. Mosley vous a dit lors de sa comparution devant votre comité:

Vers la fin des années 70, l'État de New York a adopté une loi qui faisait figure de loi type. Elle a par la suite été invalidée par la Cour suprême des États-Unis.

Cette cause faisait suite à la saisie légale des profits d'un livre publié par Simon and Shuster. Dans cette décision, le tribunal suppose que l'intérêt primordial de l'État est de priver les criminels du profit de leurs crimes — dans ce cas, le profit de la publication d'un livre sur les crimes.

Il s'arrête là. Il n'a rien dit de plus que ce que la loi a décidé. Par conséquent, le comité estime que c'est là la situation actuelle aux États-Unis. Il s'agit en fait d'une omission scandaleuse et accablante. Pourquoi? Eh bien, il a ajouté autre chose en réponse?

in response to my questions in the House of Commons Justice Committee when it was studying my bill. I said:

Much has been made about the Son of Sam law and how the original Son of Sam law was struck down. I believe the phraseology was because it was inconsistent with the first amendment to the American Constitution concerning freedom of speech. Is it not true that the court said such a law could survive and would be constitutionally permissible provided the state demonstrates the limitation is necessary to serve a compelling state interest and is narrowly drawn to achieve that end?

Mr. Mosley replied:

Yes, and I think that the State of New York did, in fact, subsequently adopt or draft a law to take into account the direction received from the Supreme Court.

I then said:

So such laws are, indeed, constitutional provided they are properly drafted following the Supreme Court's guidance in the Son of Sam case or actually, *Simon and Shuster*.

Mr. Mosley then replied:

Yes, we believe a constitutionally valid law can be drafted.

I then asked Mr. Mosley:

And is it also true that the Supreme Court of Canada, according to this paper —

— referring to a paper written about the Uniform Law Conference and its consideration of this issue —

— has cautioned against and I again quote from the paper “a slavish adherence to American precedence principally because the American Constitution does not contain a justificatory clause similar to section 1 of the Charter, you would agree with that, wouldn't you?

Mr. Mosley replied:

I don't disagree with that. I would point out, however, that our Supreme Court has also recognized how important a right freedom of expression is within our society.

Mr. Mosley failed to tell you that over 43 of the United States of America and the District of Columbia have legislation which in one way or another seizes the proceeds of crime, which are deemed to include works sold by a convicted criminal, that these laws are all on the books, and that they have not been struck down. Indeed, there is no reason to believe that they will be struck down by the Supreme Court. This has occurred over a period of 20 years since the decision of the U.S. Supreme Court in the *Son of Sam* case.

Mr. Mosley and his colleagues then go on to try to make many distinctions about using the criminal law in this instance. A number of points can be raised which in my view would show their faulty logic and how they, in their testimony, were not entirely clear with the committee. I bring this to your attention because it affects the committee's views on the veracity of the evidence that they gave.

ma question au comité de la justice de la Chambre des communes qui étudiait mon projet de loi. J'ai dit:

On a beaucoup parlé de la loi de Son of Sam et de la façon dont la première loi Son of Sam a été annulée — c'est le terme utilisé, si je ne m'abuse — parce qu'elle était en contradiction avec le premier amendement de la Constitution américaine qui porte sur la liberté d'expression. N'est-il pas vrai que le tribunal a dit qu'une telle loi pourrait survivre et n'enfreindrait pas la Constitution si l'État prouvait que la limitation est nécessaire pour répondre à un besoin pressant de l'État et est assez restrictive pour atteindre ce but.

M. Mosley a répliqué:

Oui, mais je pense que l'État de New York a adopté, ou rédigé une loi qui tient compte des directives reçues de la Cour suprême.

Par conséquent,

De telles lois sont constitutionnelles du moment qu'elles sont bien rédigées à la lumière des décisions rendues par la Cour suprême dans l'affaire Son of Sam — Simon and Shuster — en réalité.

M. Mosley a répondu:

«Oui, nous croyons qu'il est possible de rédiger une loi valable conforme à la Constitution».

J'ai ensuite demandé à M. Mosley:

Est-il également vrai que la Cour suprême du Canada, selon ce document [...]

— me reportant à un document rédigé sur la Conférence sur l'harmonisation des lois et sur son étude de cette question —

[...] a fait une mise en garde, et je cite à nouveau, contre «une adhésion servile aux précédents américains, surtout parce que la Constitution américaine ne contient aucune clause justificative comme celle de l'article 1 de la Charte?» Seriez-vous d'accord avec ce propos?

M. Mosley a répondu:

Je ne suis pas en désaccord. Toutefois, je voudrais souligner que notre Cour suprême a également reconnu l'importance de la liberté d'expression dans notre société.

M. Mosley ne vous a pas dit que plus de 43 des États-Unis d'Amérique et le district de Columbia se sont dotés d'une législation qui, d'une façon ou d'une autre, prévoit la saisie du produit d'un crime, qui est censé inclure les œuvres vendues par un criminel reconnu coupable, que ces lois sont toutes valides et n'ont pas été invalidées. En fait, il n'y a aucune raison de croire qu'elles le seront par la Cour suprême. Cette situation existe depuis plus de 20 ans, depuis la décision de la Cour suprême des États-Unis au sujet de l'affaire *Son of Sam*.

M. Mosley et ses collègues essaient ensuite d'établir toute sorte de distinctions sur l'utilisation du droit pénal dans ce cas. On pourrait soulever un certain nombre de points qui, à mon avis, montreraient leur manque de logique et la façon dont, dans leur témoignage, ils n'ont pas été très honnêtes avec le comité. J'attire votre attention là-dessus car cela influe sur l'opinion que peut avoir le comité sur la véracité des témoignages.

Mr. Mosley specifically said that the proceeds of crime provisions — he used the word “convictions”, but “provisions” is what he means — in the Criminal Code are meant to be engaged only when proceeds are derived from the commission of an actual crime. He says that “it would be inconsistent for this part of the code to use its provisions to confiscate moneys earned from a non-criminal act.” Senator Cogger quite rightly then pointed out to him that the Crown had recently seized a ski chalet which was quite properly and legally operated. Mr. Mosley, having recognized that his previous statement was rather sweeping, retreated by saying:

However, the source of the funds by which that resort had been acquired, by the persons from whom it was seized, was criminal. It was a question of following the money obtained by the commission of the crime, as it changed form and was invested in the real estate, and then the real estate was seized. There is a direct chain between the criminal act and the conversion of the funds into another form.

That is not what he told you earlier when he told you it would be inconsistent to use the Criminal Code to confiscate moneys from a non-criminal act, when what we really meant was, as long as you can establish a chain, you can seize whatever it is, even if it is a perfectly legitimate activity. It is my submission that there is a link between a person writing about a crime they committed and the fact that they committed it because they could not be writing a first person account of the crime unless they did it.

This might be an appropriate time to discuss with honourable senators one of the amendments that I am suggesting that you consider. There is something with which I agree in the evidence given by Mr. Mosley. He says the following:

If the proposed amendment to the Copyright Act is adopted —

Here he is referring to that portion of my bill that deals with copyright.

— the holder of the copyright would receive all moneys resulting from the publication of the work.

That is the Crown. He goes on to state:

That being the case, there would be no need to amend the Criminal Code to allow for the seizure or confiscation of the moneys from the sale of these books. The moneys would already belong to the state as owner of the copyright.

Therefore, if this bill is passed with its copyright section intact, I agree with Mr. Mosley that the criminal law provisions would not be needed. Although they are perfectly constitutional in my view — and, I could spend a lot of time arguing that point with you — in view of his very statement that they are not needed if the copyright provision passes, I am proposing that honourable senators consider simply deleting clause 1 in its entirety from my bill. This would totally take the bill out of the ambit of the proceeds of crime section of the Criminal Code. It would, therefore, obviate the angst, concern and discussion about the meaning of the words contained in clause 1(c), and it would obviate any discussions with respect to a member of a person's family, which is contained in subclause 2. The concerns that

M. Mosley a dit précisément que les dispositions sur le produit de la criminalité — il a utilisé le terme «déclarations de culpabilité» mais c'est des «dispositions» dont il était question — du Code criminel ne peuvent s'appliquer que lorsque les produits proviennent de la perpétration d'un crime réel. Il dit qu'«il serait inconséquent d'avoir recours aux dispositions de cette partie du code pour confisquer des sommes d'argent provenant d'un acte non criminel». Le sénateur Cogger a souligné à juste titre que la Couronne avait récemment saisi un chalet qui était exploité de façon tout à fait légale. M. Mosley, ayant reconnu que sa déclaration précédente était plutôt générale, a reculé en disant:

Toutefois, la source des fonds dont on s'est servi pour acheter la station, par les personnes de qui elle a été saisie, était criminelle. Il suffisait de remonter à l'argent tiré de la commission d'un crime, puis d'en suivre le cheminement, à mesure qu'il était blanchi et qu'il était investi dans l'immobilier, immobilier qui a alors été saisi. Il y a un lien direct entre l'acte criminel et la conversion des fonds.

Ce n'est pas ce qu'il vous a dit auparavant lorsqu'il vous a dit qu'il serait inconséquent de recourir au Code criminel pour confisquer de l'argent découlant d'un acte criminel lorsque nous voulions dire simplement que tant que l'on peut établir un lien, on peut saisir ce que l'on veut, même s'il s'agit d'un achat tout à fait légitime. J'estime qu'il y a un lien entre une personne qui écrit sur un crime qu'elle a commis et le fait qu'elle l'a commis car elle ne pourrait écrire un récit à la première personne si elle ne l'avait pas commis.

Ce n'est peut-être pas le moment d'en parler avec vous, vu les modifications que je vous suggère d'étudier. Il y a un point du témoignage de M. Mosley avec lequel je ne suis pas d'accord. Il dit ce qui suit:

Si la modification projetée à la Loi sur le droit d'auteur est adoptée [...]

Il est fait mention ici de la partie de mon projet de loi qui traite sur le droit d'auteur.

[...] le titulaire du droit d'auteur touchera toutes les recettes de la publication de l'oeuvre.

C'est-à-dire la Couronne. Il ajoute:

Cela étant le cas, il ne serait pas nécessaire de modifier le Code criminel pour autoriser la saisie ou la confiscation du produit de la vente des livres. L'argent appartient déjà à l'État, en tant que titulaire du droit d'auteur.

Par conséquent, si ce projet de loi est adopté en gardant intact l'article sur le droit d'auteur, je conviens avec M. Mosley que les dispositions du Code criminel ne seront pas nécessaires. Bien qu'elles soient parfaitement constitutionnelles à mon avis — et j'en pourrais passer beaucoup de temps à vous en convaincre — compte tenu de sa déclaration selon laquelle elles ne sont pas nécessaires si les dispositions de la Loi sur le droit d'auteur sont adoptées, je propose que les honorables sénateurs envisagent simplement de supprimer l'article 1 dans sa totalité. De cette façon, le projet de loi serait hors de la portée de l'article du Code criminel portant sur les produits de la criminalité. Par conséquent, on éviterait les inquiétudes, les préoccupations et les discussions sur le sens des mots contenus à l'alinéa 1(c) et on éviterait tout

honourable senators and witnesses had about members of family being involved under the Criminal Code would simply vanish.

I suggest that clause 1 could be deleted in its entirety, the reason being that if the copyright section passes, then the copyright belongs to the state and the proceeds belong to the state. Therefore, there is no need to use the proceeds of crime section.

It is Mr. Mosley's belief that the legislative initiative would be a *prima facie* breach of section 2(b) of the Charter because it amounts to content-based restriction on freedom of expression. That is his opinion, and he is entitled to it. My opinion is the contrary. For the reasons that I already indicated in my earlier testimony, I do not agree with that approach.

Honourable senators, there are already exceptions to the general rule of restrictions on content-based grounds. We already have content-based restrictions on freedom of expression. For example, one cannot write a book or make a movie about child pornography. That is a restriction based on content. One cannot write a book or sell a story advocating the destruction, for example, of the aboriginal people by gassing. That is a restriction based on content. There are exceptions to the general rule. I would argue that one of the exceptions to the general rule could be that it is in society's best interests not to permit criminals to benefit from their crimes by selling the stories of their crimes. This is an argument that can and should be put forward to the Supreme Court of Canada rather than killing the bill in this committee.

Even if it were true and there is a *prima facie* breach of section 2(b) of the charter, we still have section 1 of the Charter to save it. Honourable senators might say — and some of the witnesses no doubt would say — “Well, that is a stretch.” I say “No.” Each of your senators must retire at age 75. The legislation that requires you to retire at age 75 is discriminatory on the basis of age. It is a *prima facie* breach of section 15 of the Charter. In the university professor's case, the Supreme Court of Canada held that to be the case, namely, that mandatory retirement laws are a *prima facie* breach of section 15 of the charter. Yet, the Supreme Court of Canada used section 1 to say that, notwithstanding that mandatory retirement is a *prima facie* breach of the charter, it would be saved because of the greater good to society that results because of that law. They went on to expound on why that was the case. Simply because something is a *prima facie* breach of the charter does not mean that it will be struck down as unconstitutional because the court can save it under section 1. That is a question, in my respectful opinion, not for this committee but for the Supreme Court of Canada, based on an actual fact situation.

My position is that I disagree with Mr. Mosley and there is no *prima facie* breach of section 2 (b). However, if there were, the public policy argument that a criminal should not benefit from committing a crime would override such a *prima facie* breach

les discussions concernant les membres de la famille de la personne en cause, qui est contenu au paragraphe 2. Cela réglerait le problème soulevé par les honorables sénateurs et les témoins au sujet de la participation des membres de la famille, en vertu du Code criminel.

Je propose de supprimer complètement l'article 1, puisque si l'article sur le droit d'auteur est adopté, le droit d'auteur appartiendrait alors à l'État et les produits également. Par conséquent, il n'est plus nécessaire d'utiliser l'article sur les produits de la criminalité.

M. Mosley croit que cette initiative législative serait une violation *prima facie* du paragraphe 2(b) de la Charte car il s'agirait d'une restriction à la liberté d'expression fondée sur le contenu. C'est son opinion, et il y a droit. Mais j'ai une opinion opposée. Pour les raisons que j'ai déjà indiquées dans mon témoignage précédent, je ne suis pas d'accord avec ce point de vue.

Honorables sénateurs, il y a déjà des exceptions à la règle générale des restrictions fondées sur le contenu. Nous avons déjà des restrictions fondées sur le contenu en matière de liberté d'expression. Par exemple, on ne peut pas écrire un livre ou faire un film sur la pornographie juvénile... C'est une restriction fondée sur le contenu. On ne peut pas écrire un livre ou vendre un récit préconisant la destruction, par exemple, du peuple autochtone par le gaz. C'est encore une restriction fondée sur le contenu. Il y a des exceptions à la règle. Je dirais que parmi ces exceptions, on pourrait inclure le fait d'interdire aux criminels de profiter de leurs crimes en en vendant le récit parce que cela est de l'intérêt primordial de la société. Cet argument peut et doit être présenté à la Cour suprême du Canada, plutôt que de rejeter le projet de loi dans ce comité.

Même si c'était une violation *prima facie* du paragraphe 2(b) de la Charte, nous avons encore l'article 1 de la Charte. Les honorables sénateurs pourraient dire — et certains des témoins également — que «C'est un peu tiré par les cheveux». Je dirais «Non». Chacun de vous doit prendre sa retraite à 75 ans. La loi qui vous oblige à prendre votre retraite à 75 ans est discriminatoire en raison de l'âge. C'est une violation *prima facie* de l'article 15 de la Charte. Dans la cause du professeur d'université, la Cour suprême du Canada a décidé que c'était effectivement le cas, à savoir que les lois sur la retraite obligatoire sont une violation *prima facie* de l'article 15 de la Charte. Pourtant, la Cour suprême du Canada a invoqué l'article 1 pour dire que nonobstant le fait que la retraite obligatoire est une violation *prima facie* de la Charte, elle doit être maintenue en raison du bien général pour la société qui découle de son application. Elle a ensuite expliqué ses raisons. Ce n'est pas parce que quelque chose est une violation *prima facie* de la Charte que cela doit être jugé inconstitutionnel, car le tribunal peut le conserver en vertu de l'article 1. À mon humble opinion, cela n'est pas une question pour le comité mais pour la Cour suprême du Canada, compte tenu des faits.

Je ne suis pas d'accord avec M. Mosley, il n'y a pas de violation *prima facie* du paragraphe 2(b). Mais si c'était le cas, l'argument du bien public voulant qu'un criminel ne doit pas profiter de son crime l'emporterait sur une violation *prima facie*

using section 1. That is a decision that the Supreme Court of Canada must make based on full legal arguments and a proper case before it, not something to be decided by this committee.

As this bill has been passed by the House of Commons, where there are two arguments with respect to constitutionality, I urge that you favour the argument that supports constitutionality because that is the argument that supports the passage of the bill by the representatives of the people. It is then up to the Supreme Court of Canada, in a proper challenge, to decide whether or not section 1 would apply, assuming that there even is a *prima facie* breach.

Mr. Mosley indicated that he had serious concerns about the bill being *ultra vires* of Parliament. He is talking about the division of legislative powers established by sections 91 and 92. Mr. Mosley, being a lawyer, should have chosen his words more carefully. It is clear, based on the evidence of his colleague subsequently, that it is not the bill that he maintains is *ultra vires* but, rather, only the provisions dealing with the proceeds of crime.

This is confirmed in a statement made by Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Canadian Heritage, Department of Justice, at page 6:24 of the transcript.

He was responding to Senator Beaudoin when he said:

Senator, on the copyright issue, I share your views on the division of powers issue. The amendment dealing with the Copyright Act would be pith and substance copyright legislation and, therefore, valid under a division of powers approach.

Since I have already proposed that honourable senators delete clause 1 of my bill, there are no further provisions dealing with the proceeds of crime section of the Criminal Code and, therefore, there are no further arguments that can be put forward with respect to the *ultra vires* of my bill.

On page 6:21 of the proceedings of the committee, Mr. Mosley says the following:

The bill does not propose to make it a crime to publish accounts of crime.

That is quite true. He then states:

Rather, it is the money earned directly from those acts —

I emphasize "directly from those acts". Mr. Mosley continues:

— which is sought to be taken away from the author. From this perspective, it is difficult to characterize such money as fruits or proceeds of crime that may be subject to federal regulation.

Mr. Mosley may have difficulty seeing the connection but the Supreme Court of the United States had this to say in the *Son of Sam* case:

The parties debate whether book royalties can properly be termed the profits of crime, but that is a question we need not address here. For the purposes of this case, we can assume without deciding that the income escrowed by the Son of

de l'article 1. C'est une décision que la Cour suprême du Canada doit prendre, en fonction d'un argument juridique complet et d'une cause bien présentée. Ce n'est pas au comité d'en décider.

Le projet de loi ayant été adopté par la Chambre des communes, où l'on a présenté deux arguments relatifs à la constitutionnalité, je vous demande instamment de favoriser l'argument soutenant la constitutionnalité car c'est celui qui soutient l'adoption du projet de loi par les représentants du peuple. C'est ensuite à la Cour suprême du Canada, dans le cadre d'une contestation appropriée, de décider si l'article 1 s'appliquerait, en supposant qu'il y aurait même une violation *prima facie*.

M. Mosley a indiqué qu'il craignait fort que le projet de loi ne soit au-delà de la compétence du Parlement. Il parle du partage des pouvoirs législatifs instaurés par les articles 91 et 92. Étant avocat, M. Mosley aurait dû choisir ses mots avec plus de soin. D'après le témoignage de son collègue par la suite, il est clair que ce n'est pas le projet qui, selon lui, n'est pas de la compétence du Parlement mais plutôt les dispositions portant sur les produits de la criminalité.

Cela est confirmé par une déclaration de M. Jeff Richstone, conseiller juridique principal, Patrimoine canadien, ministère de la Justice, à la page 6:24 de la transcription.

Il répondait au sénateur Beaudoin lorsqu'il a dit:

Sénateur, en ce qui concerne le droit d'auteur, je suis d'accord avec vous au sujet de la division des pouvoirs. La modification relative à la Loi du droit d'auteur serait, de par sa nature même, une loi sur le droit d'auteur et par conséquent valide en vertu de la division des pouvoirs.

Puisque j'ai déjà proposé aux honorables sénateurs de supprimer l'article 1 de mon projet de loi, il ne reste plus de dispositions portant sur l'article du Code criminel visant les produits de la criminalité et on ne put plus avancer l'argument sur le fait que le projet de loi va au-delà de la compétence du Parlement.

À la page 6:21 des débats du comité, M. Mosley dit ce qui suit:

Le projet de loi ne propose pas de faire de la publication du récit d'un crime un crime.

C'est tout à fait vrai. Il dit ensuite:

Il cherche plutôt à retirer à l'auteur les sommes d'argent qu'il aurait gagnées directement de la perpétration de ses actes [...]

Je souligne «directement de ses actes». M. Mosley continue:

[...] Dans cette perspective, il est difficile de définir de telles sommes d'argent comme produits de la criminalité pouvant être assujettis à la réglementation fédérale.

M. Mosley peut avoir de la difficulté à voir le lien, mais la Cour suprême des États-Unis a dit ceci au sujet de l'affaire *Son of Sam*.

Les parties se demandent si les droits de publication peuvent être qualifiés de profits de la criminalité, mais c'est une question que nous n'avons pas à décider ici. Aux fins de cette cause, nous pouvons supposer sans avoir à décider si l'

Sam law represents the fruits of crime. We need only conclude that the state has a compelling interest in depriving criminals of the profits of their crimes, and in using these funds to compensate victims.

The justices struck the law down on the issue of broadness — in fact, over broadness — not on a failure to recognize a nexus between the crime and the profits from a book about the crime.

I should now like to turn your attention to the Berne Convention. I wish to state to honourable senators categorically that there is nothing in this bill that is contrary to the Berne Convention. Not only is there nothing in this bill which is contrary to the Berne Convention, but I will demonstrate that there are currently provisions in the Copyright Act which specifically take away an author's ownership of the work. These provisions are currently on the books in Canada and have been for some time. They have neither been objected to, constitutionally or otherwise, nor have they been objected to by the international community as contraventions of Berne.

Notwithstanding that I mentioned these sections to honourable senators in my first appearance, these sections were neither put to any of the witnesses nor were they asked their opinions concerning why it is that we already have in the Copyright Act laws which take away the ownership of works by their very authors.

Mr. Mosley states that the Berne Convention provides the general principle that authors in the Berne union shall enjoy the rights set out in the convention along with the rights given to other Berne nationals by the laws of member states.

That is an incorrect statement of the principles of Berne. The fundamental principle of the Berne Convention requires each member country to extend to authors and works of all other member countries the same copyright protection as it does to its own nationals.

Please note that the principle is not to extend a uniform international set of principles somehow codified in the convention, which is what was implied by Mr. Mosley, but to give the same protection to foreigners as to nationals. Mr. Mosley misstated the principles of the Berne Convention.

The articles of the Berne Convention, in and of themselves, are of no legal effect in Canada, but because our domestic law, which is our Copyright Act, is derived in part from these articles, the convention serves as an interpretative tool, not a binding tool, to domestic legislation.

It is also a fact, honourable senators, that the word "author" is not defined in the Berne Convention; therefore, it is up to domestic legislation to define the word. The domestic law of Canada, as well as other Berne signatory countries, provides for deemed authorship in other than the actual author, and these

revenu entières par la loi du Son of Sam représente le fruit du crime. Nous pouvons conclure simplement qu'il est dans l'intérêt fondamental de l'État de priver les criminels du profit de leurs crimes et d'utiliser ces sommes pour indemniser les victimes.

Les juges ont annulé la loi pour des raisons de portée — en fait de trop grande portée — et non parce qu'ils n'ont pas pu reconnaître un lien entre le crime et les profits tirés d'un livre sur le crime.

J'aimerais maintenant attirer votre attention sur la Convention de Berne. J'aimerais dire catégoriquement aux honorables sénateurs que rien dans ce projet de loi n'est contraire à la Convention de Berne. Non seulement rien dans ce projet de loi n'est contraire à la Convention de Berne, mais je montrerai qu'il existe actuellement des dispositions de la Loi sur le droit d'auteur qui prévoient précisément de confisquer à un auteur le titre de propriété de son oeuvre. Ces dispositions existent au Canada depuis un certain temps déjà. Personne ne s'y est opposé en vertu de la Constitution ou autre, et la communauté internationale ne s'y est pas opposée comme étant en contravention de la Convention de Berne.

J'ai mentionné ces articles aux honorables sénateurs lors de ma première comparution, mais il n'en a jamais fait état devant des témoins. On n'a jamais demandé non plus aux témoins leur opinion sur le fait de savoir pourquoi nous avons déjà dans la Loi sur le droit d'auteur des dispositions qui confisquent aux auteurs la propriété de leurs oeuvres.

M. Mosley déclare que la Convention de Berne prévoit le principe général selon lequel les auteurs membres de l'union de Berne jouissent des droits prévus dans la Convention, de même que des droits conférés par les lois des autres États membres aux autres ressortissants de Berne.

Il s'agit d'un énoncé inexact des principes de Berne. Le principe fondamental de la Convention de Berne exige que chaque pays membre accorde aux auteurs et aux oeuvres de tous les autres pays membres la même protection en matière de droit d'auteur qu'à ses propres ressortissants.

Veuillez noter que le principe ne vise pas à étendre un ensemble de principes internationaux uniformes codifiés dans la convention, comme l'a indiqué M. Mosley, mais d'accorder la même protection aux étrangers qu'aux ressortissants du pays. M. Mosley a énoncé incorrectement les principes de la Convention de Berne.

Les articles de la Convention de Berne ont, en eux-mêmes, aucun effet légal au Canada, mais étant donné que notre loi nationale, c'est-à-dire notre Loi sur le droit d'auteur, découle en partie de ces articles, la convention sert de moyen d'interprétation et non de moyen d'exécution, pour ce qui est de l'application de notre loi nationale.

C'est également un fait, honorables sénateurs, que le mot «auteur» n'est pas défini dans la Convention de Berne. Par conséquent, c'est à la loi nationale de le définir. La Loi du Canada, de même que celle des autres pays signataires de la Convention de Berne, prévoit que d'autres personnes, autres que

deeming provisions have not been opposed by the international community.

I cite specifically Crown Copyright, section 12, and the employer/employee provisions of section 13.3 of the Copyright Act. I have given them to you and I should like to go through them, if I may.

Section 12 states:

Without prejudice to any rights or privileges of the Crown, where any work —

We are not talking only about books here, but “any work”. The section goes on to state:

— is, or has been, prepared or published by or under the direction or control of Her Majesty or any government department, the copyright in the work shall, subject to any agreement with the author, belong to Her Majesty and in that case shall continue for a period of 50 years from the date of the first publication of the work.

That section says that if you work for the government and you create a work by or under the direction of the government and you are the author of that work, the copyright in the work belongs to Her Majesty.

If a law-abiding citizen, who has never committed a crime and who works for the Government of Canada, authors a work, section 12 of the act specifically states that that author does not own the copyright to that work, although he or she authored it. Her Majesty the Crown owns the copyright.

If that is a legal provision in the Copyright Act of Canada that has never been challenged constitutionally or under the Berne Convention, to which we are a signatory, what is the difference between that law and a law giving the copyright of a work to Her Majesty where a person convicted of a crime creates a work about that crime? There is absolutely no difference whatsoever.

Section 13.3 states:

Where the author of a work was in the employment of some other person under a contract of service or apprenticeship and the work was made in the course of his employment by that person, the person by whom the author was employed shall, in the absence of any agreement to the contrary, be the first owner of the copyright, ...

That section says that the owner of the copyright is not the author of the work but, rather, the employer is the owner. That section is currently in the Copyright Act. It has not been challenged either as being unconstitutional or as being contrary to the Berne Convention, and it takes away the copyright from the creator of the work and gives it to the employer. In our current copyright legislation we have a situation where copyright is taken away from the creator of the work and given in one instance to the Crown and in another instance to the employer. There is no right for the true author to publish; only the owner of the copyright can decide this.

l'auteur réel, peuvent se voir attribuer la paternité présumée d'une oeuvre, et ces dispositions n'ont pas été contestées par la communauté internationale.

Je cite précisément le droit d'auteur qui appartient à la Couronne, article 12, et les dispositions employeurs-employés de l'article 13.3 de la Loi sur le droit d'auteur. Je vous les ai remis et j'aimerais les passer en revue avec vous si vous le permettez.

L'article 12 énonce que:

Sous réserve de tous les droits ou privilèges de la Couronne, le droit d'auteur sur les oeuvres [...]

Nous ne parlons pas uniquement de livres ici, mais d'«oeuvres». L'article se lit ensuite:

[...] préparées ou publiées par l'entremise, sous la direction ou la surveillance de Sa Majesté ou d'un ministère du gouvernement, appartient, sauf stipulation conclue avec l'auteur, à Sa Majesté et, dans ce cas, dure cinquante ans à compter de la première publication de l'oeuvre.

Cet article dit que si vous travaillez pour le gouvernement et créez une oeuvre sous la direction du gouvernement et que vous êtes auteur de cette oeuvre, le droit d'auteur appartient à Sa Majesté.

Si un citoyen respectueux des lois, qui n'a jamais commis de crime et qui travaille pour le gouvernement du Canada, crée une oeuvre, l'article 12 de la Loi énonce précisément que cet auteur ne possède pas le droit d'auteur de son oeuvre, bien qu'il en soit l'auteur. Sa Majesté la Reine possède le droit d'auteur.

Si cette disposition de la Loi sur le droit d'auteur du Canada n'a jamais été contestée, pour des raisons constitutionnelles ou en vertu de la Convention de Berne, dont nous sommes signataires, quelle est la différence entre cette loi et une loi qui accorde le droit d'auteur d'une oeuvre à Sa Majesté lorsqu'une personne reconnue coupable d'un crime crée une oeuvre au sujet de ce crime? Il n'y a aucune différence.

L'article 13.3 stipule que:

Lorsque l'auteur est employé par une autre personne en vertu d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage, et que l'oeuvre est exécutée dans l'exercice de cet emploi, l'employeur est, à moins de stipulation contraire, le premier titulaire du droit d'auteur [...]

Cet article dit que le titulaire du droit d'auteur n'est pas l'auteur de l'oeuvre, mais l'employeur. Cet article se trouve actuellement dans la Loi sur le droit d'auteur. On a prétendu qu'il était inconstitutionnel ou en violation de la Convention de Berne, car il soustrait le droit d'auteur au créateur de l'oeuvre au profit de l'employeur. Dans notre législation actuelle sur le droit d'auteur nous avons une situation où l'on soustrait le droit d'auteur au créateur de l'oeuvre au profit de la Couronne dans un cas, et celui de l'employeur dans un autre. L'auteur véritable n'a pas le droit de publier; seul le titulaire du droit d'auteur peut le faire.

My bill is taking away the copyright of the creator of the work, who is a criminal, and giving it to Her Majesty. If it is perfectly permissible for the copyright to be taken away from law-abiding citizens in named circumstances, why not from criminals? There is no answer to that and Mr. Mosley did not address that since it was not put to him.

If the copyright sections of this bill are inappropriate, unconstitutional and contrary to Berne, then so are sections 12 and 13 of the Copyright Act. Since no one has suggested to this committee that those two sections are contrary to the Constitution or Berne, it should not be suggested that my amendment to the Copyright Act is contrary to the Constitution or to Berne.

Mr. Mosley also stated that article 17 of the Berne Convention is the only provision dealing with state control over works. He told you this:

This article has been interpreted as allowing states to criminalize certain works for the purposes of controlling obscenity, hate propaganda, et cetera. This provision in no way allows the state to expropriate the copyright in that work, for whatever reason.

Let us read section 17 of the Berne Convention. It states:

The provisions of the present convention cannot in any way derogate from the right belonging to the government of each country of the union to permit, to control, or to prohibit by means of domestic legislation or police the circulation, representation or exhibition of any works or productions in regard to which the competent authority may find it necessary to exercise that right.

Since we already have sections 12 and 13 of our act whereby copyright is vested in the Crown or an employer, we would already be breaching article 17 if we adopted Mr. Mosley's interpretation. Clearly, we are not breaching article 17, and sections 12 and 13 remain in force to this very instant.

Another point I wish to remind honourable senators about is what I said when I was here first, which comments were not put to Mr. Mosley and his experts. The Berne Convention does not define "author". It does not define "initial ownership". It is up to member countries to define "initial ownership" according to domestic law. That is exactly what Bill C-220 does. It defines "initial ownership" of the work as being in the Crown.

David Vaver in his article, "Copyright in Foreign Works: Canada's International Obligations", points out that countries often allocate ownership to the employer — not just Canada, but to other countries — using legal techniques which vary from vesting the copyright initially in the employer, to creating an automatic assignment of rights from the author to the employer. Please note that countries can vest the copyright in the employer. In fact, they do. That goes directly contrary to Mr. Mosley's interpretation of section 17, whereby he said it would prohibit the expropriation of the copyright. Bill C-220 proposes to vest

Dans mon projet de loi, le droit d'auteur du créateur d'une œuvre qui est un criminel revient à Sa Majesté. Il est parfaitement licite, dans certaines circonstances, de soustraire le droit d'auteur à des citoyens respectueux de la loi, pourquoi pas à des criminels? Cette question reste sans réponse. M. Mosley n'en a pas parlé car on ne le lui a pas posée.

Si les articles qui traitent du droit d'auteur dans ce projet de loi sont inopportuns, inconstitutionnels et en violation de la Convention de Berne, il en est de même des articles 12 et 13 de la Loi sur le droit d'auteur. Étant donné que personne n'a suggéré à ce comité que ces deux articles sont en violation de la Constitution ou de la Convention de Berne, on ne devrait pas dire que ma modification à la Loi sur le droit d'auteur l'est également.

M. Mosley a également déclaré que l'article 17 de la Convention de Berne est la seule disposition où il est question du contrôle exercé par l'État sur les œuvres. Il vous a dit ceci:

D'après l'interprétation qui en a été faite, les États peuvent criminaliser certaines œuvres pour lutter contre le matériel obscène, la propagande haineuse et ainsi de suite. Par contre, il ne permet pas d'exproprier le droit d'auteur rattaché à l'œuvre pour quelque raison que ce soit.

Lisons un peu l'article 17 de la Convention de Berne:

Les dispositions de la présente convention ne peuvent en aucune façon déroger du droit qui appartient au gouvernement de chaque pays de l'Union de permettre, de contrôler ou d'interdire au moyen de la législation intérieure, ni de contrôler le tirage, la représentation ou l'exposition de toute œuvre ou production à l'égard de laquelle l'autorité compétente peut trouver nécessaire d'exercer ce droit.

Étant donné que nous avons déjà les articles 12 et 13 de notre Loi, en vertu desquels le droit d'auteur est dévolu à la Couronne ou à l'employeur, nous serions déjà en violation de l'article 17 si nous adoptions l'interprétation de M. Mosley. Manifestement, nous ne violons pas l'article 17, et les articles 12 et 13 sont en vigueur en ce moment même.

Un autre point que je souhaite rappeler aux honorables sénateurs a trait à ce que j'ai dit lorsque je me suis présenté ici la première fois, et mes commentaires n'ont pas été présentés à M. Mosley et à ses spécialistes. La Convention de Berne ne définit pas ce qu'est un «auteur», ni la «propriété initiale». Il revient aux pays membres de définir ce qu'est la «propriété initiale», par leurs lois intérieures. C'est exactement ce que fait le projet de loi C-220. Il définit la «propriété initiale» de l'œuvre comme étant celle de la Couronne.

Dans son article «Copyright in Foreign Works: Canada International Obligations», David Vaver signale que les pays attribuent souvent la propriété à l'employeur — pas seulement au Canada, mais dans d'autres pays — en faisant appel à des techniques juridiques qui varient de la dévolution initiale du droit d'auteur à l'employeur à la création d'une attribution automatique du droit d'auteur à l'employeur. Veuillez remarquer que les pays peuvent attribuer le droit d'auteur à l'employeur. En fait, c'est ce qu'ils font. Cela va directement à l'encontre de l'interprétation de l'article 17 par M. Mosley, qui dit que cela empêcherait

ownership of the work in Her Majesty. This is consistent with already established practices in member countries.

L.E. Harris, in her article entitled "Ownership of Employment Creations", points out that many convention countries have employer ownership, and there have been no complaints that employer ownership is against international obligations during the 62-year existence of such provisions. Therefore, I must ask again: If the true author's work can and is deemed to be owned by the author's employer or by the Crown, how can one object that a criminal author's work about the crime is deemed to be owned by the Crown, particularly when such deemed ownership is made for public policy, public safety, peace, order and good government reasons?

My bill states the copyright that would otherwise vest in the convicted person shall belong to Her Majesty. The definition of the word "vest" from *Black's Law Dictionary* is, "having the character or given the rights of absolute ownership." This definition means that the proposed amendment to the Copyright Act vests initial ownership in Her Majesty. This provision creates a deemed assignment of copyright upon creation and, as such, is clearly analogous to the employer/employee provisions, section 13.3 of the Copyright Act, currently in force in Canada. It is also analogous to employer/employee provisions in force in other Berne signatory countries. As stated, statutory employer ownership provisions are not in contravention of the Berne Convention. For the same reasons, the proposed amendment in my bill is not in contravention of the Berne Convention. That is why I have used the copyright law to prevent criminals from circumventing our laws by going outside Canada's jurisdiction.

In fact, Stephen Reid, in an offhand comment which he made here that some of you senators may remember, said that is why criminals do not publish in Ontario, because Ontario has a law. If the Uniform Law Commission comes about — which it appears it will — they will not be able to publish in Canada but they can do so outside of Canada. That is why I am using the copyright provisions.

I wish to turn briefly to the argument that this bill is somehow unconstitutional. Since I have already proposed to senators that we eliminate section 1, I will not make arguments with respect to its constitutionality, which I believe exists.

Let us deal with the copyright section. Clearly, this is not provincial jurisdiction, as was conceded by Mr. Mosley's official, Mr. Jeff Richstone. Clearly, the Copyright Act is federal jurisdiction and there is a state interest in preventing criminals from profiting from selling the stories of their crimes, as the fact of laws in 43 U.S. states, the Ontario law, the unanimity of ministers on the draft proposal made at the Uniform Law Conference, and the passage of Bill C-220 by the House of Commons clearly demonstrate.

l'expropriation du droit d'auteur. Le projet de loi C-220 propose d'attribuer la propriété de l'œuvre à Sa Majesté. Cela est conforme à ce qui se fait déjà dans les pays membres.

Dans son article intitulé: «Ownership of Employment Creations», L.E. Harris signale que, dans bien des pays signataires de la Convention, la propriété est dévolue à l'employeur et que personne ne s'est plaint que cela allait à l'encontre des obligations internationales au cours des 62 années d'existence de ces dispositions. Par conséquent, je dois demander à nouveau: si l'on estime que l'œuvre de l'auteur véritable doit être la propriété de son employeur ou de la Couronne, comment ne peut-on pas admettre que l'œuvre d'un auteur criminel sur son crime ne soit pas censée revenir à la Couronne, surtout pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de paix et de bon gouvernement?

Mon projet de loi énonce que le droit d'auteur qui, autrement, serait dévolu à la personne reconnue coupable, appartiendra à Sa Majesté. Le *Black's Law Dictionary* définit ainsi le mot «dévolu»: «propriété absolue acquise par droit». Autrement dit, la modification proposée à la Loi sur le droit d'auteur attribue la propriété initiale à Sa Majesté. Cette disposition crée une présomption d'attribution du droit d'auteur lors de sa création et, à ce titre, elle est clairement analogue, d'une part, aux dispositions de l'article 13.3 de la Loi sur le droit d'auteur actuellement en vigueur au Canada, qui traitent des employeurs et des employés, et d'autre part, aux dispositions de même nature en vigueur dans d'autres pays signataires de la Convention de Berne. Comme cela a déjà été dit, la Convention de Berne ne renferme pas de dispositions sur la propriété légale du droit d'auteur par l'employeur. C'est la raison pour laquelle je me suis servi de la Loi sur le droit d'auteur pour empêcher les criminels de contourner nos lois en contournant la compétence canadienne.

En fait, dans un commentaire au pied levé qu'il a fait ici et dont certains d'entre vous, honorables sénateurs, se souviendront peut-être, Stephen Reid a dit que c'est la raison pour laquelle les criminels ne publient pas en Ontario, car l'Ontario a une loi. Si la Conférence sur l'harmonisation des lois aboutit — ce qui semble probable — ils ne pourront plus publier au Canada, mais ils pourront le faire à l'étranger. C'est la raison pour laquelle je mets des dispositions sur le droit d'auteur.

J'aimerais revenir brièvement sur l'argument voulant que ce projet de loi serait, paraît-il, inconstitutionnel. Étant donné que j'ai déjà proposé aux sénateurs d'éliminer l'article 1, je n'insisterai pas davantage sur sa constitutionnalité qui, à mon avis est réelle.

Passons à l'article sur le droit d'auteur. Manifestement, il ne s'agit pas là d'une compétence provinciale, comme l'a concédé M. Jeff Richstone, le porte-parole officiel de M. Mosley. Manifestement, la Loi sur le droit d'auteur est de compétence fédérale et l'État a intérêt à empêcher les criminels de tirer profit de la vente des récits de leurs crimes, comme le démontrent clairement, en fait, les lois de 43 États américains, la loi de l'Ontario, l'unanimité des ministres à l'égard de l'avant-projet de la Conférence sur l'harmonisation des lois et l'adoption du projet de loi C-220 par la Chambre des communes.

Some have said it is not a crime to write a book. That is an incorrect statement of the law. It depends on the book you want to write. It is clearly contrary to the law to write a book which details child pornography, or which advocates the overthrow of the state by violent means, or which advocates the destruction of an identifiable group of people. The issue is not whether or not writing a book is legal, so let us be clear about that. Let us also be clear that this bill is not just about profit from books about your crimes — it is about similar videos or movies; it is about selling your story to someone who makes a movie about it and glorifies your criminal past. The principle is that the criminal should not benefit from this.

This bill does nothing to stop anyone from talking to a journalist; it does nothing to stop anyone from being interviewed on the radio; from talking to their warden or to other prisoners; from writing poetry or from discussing what experiences they had. Indeed, it does not even prevent them from writing a manuscript about the crimes they have committed.

It seems that some people are afraid that this bill may somehow be unconstitutional because it is against the freedom of expression provisions of the charter. I have already addressed those concerns in terms of section 1 and the fact that in my view they do not breach the freedom of expression provisions, but I am prepared to offer another suggested amendment to honourable senators. This would preserve the intent of the bill, which is to vest the ownership of the work in the Crown, thereby permitting the Crown to prevent the criminal from making a profit by publishing the work. It would not prevent publication. The amendment would be an addition to section 3 of the bill, now new section 12.1 of the Copyright Act. You will see it on the sheet of amendments that I am distributing. Please note that the amendment, which is the last paragraph there, would require the Crown to grant a royalty-free licence to any person, including the convicted person, "who desires to publish any work which belongs to Her Majesty pursuant to subsection 1 herein, provided that the publisher and the author satisfy Her Majesty, by way of affidavit or statutory declaration, that no monetary or capital benefit will directly or indirectly benefit the convicted person."

This amendment would mean that the objection that the work would not be published is torpedoed. Theoretically, every work could be published since the Crown would have to give permission to publish the work. Not every work would be published, because that is a publisher's decision, but the opportunity to publish every work would exist because the Crown would have to allow the licence, provided that the publisher and the author satisfy Her Majesty that the criminal will not get the profits. That is the principle of this bill. Indeed, a criminal could write a book about the crime, the copyright would be vested in the Crown, and the Crown must grant a mandatory licence to publish if the Crown is satisfied that the moneys would not be going to the criminal. That is in accordance with the principle of the bill, and that would deal definitively with that objection.

Certains ont dit que ce n'est pas un crime d'écrire un livre. Juridiquement, c'est là une déclaration erronée, car tout dépend du livre que l'on souhaite écrire. Il est carrément illégal d'écrire un livre qui donne des détails sur la pornographie juvénile, ou qui plaide en faveur du renversement de l'État par la violence ou de la destruction d'un groupe de personnes identifiables. La question n'est pas de savoir si le fait d'écrire un livre est légal ou non, soyons bien clairs à ce sujet. Et soyons bien clairs sur le fait que ce projet de loi ne traite pas simplement des gains que l'on peut retirer des livres sur les crimes que l'on commet — il s'agit de vidéos ou de films, il s'agit de vendre son histoire à quelqu'un qui en fait un film et glorifie le passé criminel de l'auteur. Le principe est que le criminel ne devrait pas en tirer profit.

Ce projet de loi n'empêche absolument personne de parler à un journaliste, ni d'être interviewé à la radio, ni de parler à son gardien ou à d'autres prisonniers, ni d'écrire de la poésie, ni de discuter des expériences que l'on a vécues. En fait, il n'empêche même personne de rédiger un manuscrit à propos des crimes qu'il ou elle a commis.

Il semble que des gens craignent que ce projet de loi soit, d'une certaine manière, inconstitutionnel parce qu'il va à l'encontre des dispositions de la Charte relatives à la liberté d'expression. J'ai déjà traité de cette préoccupation avec l'article 1. Ce dernier n'enfreint pas, à mon avis, les dispositions relatives à la liberté d'expression, mais je suis prêt à offrir une autre suggestion de modification aux honorables sénateurs. Elle conserverait l'intention du projet de loi, qui est d'attribuer la propriété de l'œuvre à la Couronne, ce qui permettrait à celle-ci d'éviter que le criminel tire profit de la publication de l'œuvre, mais elle n'empêcherait pas sa publication. La modification consisterait en un ajout à l'article 3 du projet de loi, maintenant le nouvel article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur. Vous la verrez sur la feuille relative aux modifications que je distribue. Veuillez remarquer que la modification qui figure au dernier paragraphe, exigerait que la Couronne accorde un permis exempt de redevances à toute personne, y compris la personne reconnue coupable, «qui souhaite publier toute œuvre qui appartient à Sa Majesté conformément au paragraphe 1, à condition que l'éditeur et l'auteur prouvent à Sa Majesté, au moyen d'un affidavit ou d'une déclaration sous serment, que le condamné n'en tirera aucun profit ni capital, directement ou indirectement».

Cette modification réduirait à néant l'objection voulant que l'œuvre ne serait pas publiée. En théorie, chaque œuvre pourrait être publiée, étant donné que la Couronne devrait donner une permission à cet effet. Toutes les œuvres ne seraient pas publiées, car cette décision relève de l'éditeur, mais la possibilité de publier existerait, car la Couronne devrait donner l'autorisation de le faire, à condition que l'éditeur et l'auteur prouvent à sa Majesté que le criminel n'en tirera pas profit. C'est le principe de ce projet de loi. En fait, un criminel pourrait écrire un livre au sujet de son crime, mais le droit d'auteur serait dévolu à la Couronne qui devrait accorder obligatoirement son autorisation de publier si elle a la preuve que les produits ne reviendront pas au criminel. Cela est conforme au principe du projet de loi et réglerait une fois pour toutes cette objection.

Honourable senators, there were certain other criticisms of the bill, which included a criticism that because the bill provided that the offence was one which may be proceeded with by indictment, it might include what would otherwise be known as trivial offences. Well, any offence that can be proceeded with by indictment could result in a penitentiary term of two years, which is hardly a trivial matter. However, I understand the objection. Unfortunately, I am torn here. If we accept the principle that a criminal should not benefit from selling the story of their crime but we are to water it down, then we are doing that. However, sometimes in politics one must live with the art of reality. If we accept that principle, namely, that a criminal should not profit from his crime by selling the story of his crime, then let us at least hope that people will not be interested in reading about someone who stole a chocolate bar from a variety store.

Let me deal with the objection. I propose that honourable senators change the wording in the bill so that it would apply only to people who are convicted of an indictable offence. This suggested amendment is also shown on the sheet I have passed around.

In summary, I have now met all of the objections to the bill. There would be no question of its *ultra vires* with respect to the criminal law amendment because it would not be part of the equation any more if you remove section 1. There is no question that the Parliament of Canada has the power to deal with copyright.

There is no question that the Parliament of Canada has the power to vest initial ownership in either the Crown or in employers as it deems fit under sections 12 and 13 of the Copyright Act; therefore, there can be no question that it can do so under this bill. There can be no question that the reason for doing this falls under the criminal law jurisdiction and, therefore, there can be no question of the constitutionality of this with respect to division of powers.

Using my amendment, the Crown would have to give a licence to publish. Provided that the criminal did not benefit monetarily, there can be no argument that it would be contrary to the provisions of the Charter against freedom of expression since the ability to get published would be preserved. There could be no argument of state censorship.

Honourable senators, in conclusion, I now wish to briefly address two specific items insofar as they pertain to the Senate. First, I did some research with respect to private members' bills and the role of the Senate. It might be of some interest to honourable senators to know that between the years 1940 and 1990, no bills received by the Senate from the House of Commons were defeated.

The Chairman: Do you mean private members' bills?

Mr. Wappel: I mean government bills.

Since 1990, the Senate has rejected three House of Commons government bills at third reading: Bill C-43, the proposed legislation respecting abortion, in 1991; Bill C-93, the proposed

Honorable sénateurs, certaines autres critiques ont été formulées à l'égard du projet de loi, dont celle voulant que dans la mesure où il prévoit que l'infraction doit faire l'objet d'un acte d'accusation, il pourrait englober ce qui, autrement, s'appellerait une peccadille. Et bien, toute infraction qui peut faire l'objet d'un acte d'accusation pourrait être passible d'un emprisonnement de deux ans, ce qui est loin d'être une peccadille. Cependant, je comprends l'objection. Malheureusement, elle me fait beaucoup hésiter. Si nous acceptons le principe qu'un criminel ne devrait pas tirer profit de la vente du récit de son crime, mais que nous l'atténuons, alors nous le permettons. Cependant, parfois en politique il faut savoir vivre l'art de la réalité. Si nous acceptons ce principe, à savoir qu'un criminel ne devrait pas tirer profit de son crime en vendant son histoire, espérons alors au moins que les gens n'aient pas envie de lire le récit de quelqu'un qui a volé une barre de chocolat dans une épicerie.

Laissez-moi réfuter l'objection. Je propose que les honorables sénateurs changent le libellé du projet de loi de façon qu'il ne s'applique qu'aux gens qui sont reconnus coupables d'un acte criminel. La modification que je suggère figure également sur la feuille que j'ai distribuée.

En résumé, j'ai maintenant répondu à toutes les objections formulées à l'égard du projet de loi. On ne se demanderait plus s'il est *ultra vires* pour ce qui est de la modification du droit pénal, car cela ne serait plus en cause si l'on retranche l'article 1. Il ne fait aucun doute que le Parlement du Canada a compétence sur le droit d'auteur.

Il ne fait aucun doute que le Parlement du Canada a le pouvoir d'attribuer la propriété initiale soit à la Couronne soit aux employeurs, comme il l'entend, en vertu des articles 12 et 13 de la Loi sur le droit d'auteur. Par conséquent, il ne fait aucun doute qu'il puisse agir de même en vertu de ce projet de loi. Il ne fait aucun doute que la raison pour laquelle il le ferait relève du droit pénal et, par conséquent, la constitutionnalité de ce point en vertu de la répartition des pouvoirs ne fait aucun doute.

Dans le cadre de cette modification, la Couronne devrait accorder une autorisation de publier. À condition que le criminel n'en tire pas un avantage financier, il n'y a aucune raison pour que la modification enfreigne la Charte et porte atteinte à la liberté d'expression, étant donné que l'on conserverait la capacité de publier. On ne pourrait absolument pas parler de censure de l'État.

Honorable sénateurs, en conclusion, je souhaite maintenant parler brièvement de deux points particuliers, qui ont un rapport avec le Sénat. Premièrement, j'ai effectué quelques recherches au sujet des projets de loi émanant des députés et du rôle du Sénat. Les honorables sénateurs aimeront peut-être savoir qu'entre les années 1940 et 1990, le Sénat n'a rejeté aucun projet de loi que la Chambre des communes lui a confié.

La présidente: Parlez-vous des projets de loi émanant des députés?

M. Wappel: Je parle des projets de loi du gouvernement.

Depuis 1990, le Sénat a rejeté trois projets de loi du gouvernement en troisième lecture: le projet de loi C-43 au sujet de l'avortement, en 1991; le projet de loi C-93 au sujet de la Loi

Government Organization Act, in 1993; and Bill C-28, the proposed Pearson International Airport Agreements Act, in 1996.

In parliamentary terms, the reluctance of the Senate to reject government bills except in extraordinary circumstances stems from respect for the elected chamber rather than the status of the government. Once a private member's bill has passed in the House of Commons, I submit it should be on the same parliamentary — although not necessarily the same political — footing as a government bill.

My research has found that the last private member's bill that was formally rejected by the Senate was rejected on March 21, 1939, 59 years ago, almost to the day. I do not believe that the Senate has ever rejected a private member's bill that was passed by the House of Commons unanimously, never mind unanimously by two separate Houses of Commons.

I ask honourable senators to consider carefully the message that would be sent by this chamber if it were to reject this bill, the first private member's bill to be defeated in the Senate in 60 years. Undoubtedly, it would send the message that the principle of the bill had been rejected and that all suggested amendments by the author of the bill were rejected. It would clearly send a message that notwithstanding that Ontario already has a law confiscating the profits from works by criminals, notwithstanding that you already heard evidence from Mr. Mosley that the jurisdictions in Canada are united in their determination to come up with a uniform law across the 10 provinces and two territories which would provide for the proceeds of the publication of accounts of crime to be vested with the respective provinces, and notwithstanding that all of our jurisdictions are moving in this direction and that 43 states of the United States of America have similar legislation in one form or another, and that the House of Commons has passed this bill unanimously, the Senate rejected this bill.

I ask senators earnestly to consider the ramifications of the message that they would be sending if they were to do this.

Finally, honourable senators, I have further researched the role of the Senate. My researchers came across an interesting quote from Senator Connolly, in a speech from July 7, 1977, at pages 1109-1110 of the *Debates of the Senate*. Senator Connolly described what he considered to be the appropriate approach to use in a situation where the Senate supports the principle of a bill, but there are some problems or perceived problems either in this drafting or other technical aspects.

Senator Connolly stressed that the role of senators is to work with the sponsor of the bill to iron out any defects. The bill that he was discussing was, in fact, a private member's bill. He said:

I believe also there is a responsibility on the part of individual senators to assume this kind of work when asked to do it.

sur l'organisation du gouvernement, en 1993; et le projet de loi C-28 au sujet de la Loi sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson, en 1996.

Sur le plan parlementaire, la réticence du Sénat à rejeter les projets de loi du gouvernement, sauf dans des circonstances exceptionnelles, témoigne du respect qu'il entretient à l'égard de la chambre des élus plutôt que du statut du gouvernement. Une fois que la Chambre des communes a adopté un projet de loi émanant d'un député, je pense qu'il devrait se trouver sur le même pied d'égalité parlementaire — mais pas nécessairement politique — qu'un projet de loi provenant du gouvernement.

Dans mes recherches, j'ai découvert que le dernier projet de loi émanant d'un député que le Sénat a rejeté officiellement remonte au 21 mars 1939, soit il y a 59 ans, presque jour pour jour. Je ne crois pas que le Sénat ait déjà rejeté le projet de loi d'un député qui a été adopté à l'unanimité par la Chambre des communes, et à fortiori, à l'unanimité par deux Chambres des communes distinctes.

Je demande aux honorables sénateurs de penser attentivement au message que transmettrait cette chambre si elle rejetait ce projet de loi; le premier, émanant d'un député, que le Sénat refuserait depuis 60 ans. Elle transmettrait sans nul doute le message que le principe du projet de loi a été rejeté et que toutes les modifications que son auteur a suggérées l'ont également été. Elle transmettrait clairement le message selon lequel, même si l'Ontario possède déjà une loi qui confisque les profits que les criminels tirent de leurs œuvres, même si vous avez déjà entendu le témoignage de M. Mosley selon lequel les toutes compétences canadiennes sont déterminées à en arriver à une loi uniforme dans les dix provinces et les deux territoires, loi en vertu de laquelle les produits de la publication du récit d'un crime seraient dévolus aux provinces respectives, même si toutes nos compétences vont dans ce sens et si 43 États des États-Unis d'Amérique se sont dotés d'une loi analogue sous une forme ou une autre, et même si la Chambre des communes a adopté ce projet de loi à l'unanimité, le Sénat l'a rejeté.

Je demande aux sénateurs d'envisager consciencieusement les ramifications du message qu'ils transmettraient s'ils agissaient de la sorte.

Enfin, honorables sénateurs, j'ai approfondi mes recherches à l'égard du rôle du Sénat. Mes chercheurs ont trouvé une citation intéressante du sénateur Connolly, dans un discours qu'il prononçait le 7 juillet 1977, aux pages 1109-1110 des *Débats du Sénat*. Le sénateur Connolly décrivait ce qu'il considérait comme une démarche appropriée à suivre dans une situation où le Sénat soutient le principe d'un projet de loi, mais découvre ou perçoit certains problèmes dans son libellé ou à l'égard d'autres aspects techniques.

Le sénateur Connolly soulignait que le rôle des sénateurs consiste à travailler avec le parrain du projet de loi afin d'en aplanir les imperfections. Le projet de loi dont il parlait émanait, en fait, d'un député. Voici ce qu'il disait:

Je crois également que chaque sénateur a la responsabilité d'assumer ce genre de travail lorsqu'on lui demande de le faire.

That is to say, helping to better a bill. He goes on to state:

I recall seeing how the system worked in the British House of Commons a good many years ago when a new member, Mr. Roy Jenkins, who was later to become a prominent member of that house, was sponsoring a private member's bill. He was in earnest consultation with Lord Birkett who, as honourable senators know, was a distinguished lawyer. They were discussing the precise meaning of the legislation which had already passed the British House of Commons and was then going to the House of Lords. Birkett said, "You know, it is our duty to take on these tasks that come to us from the other place, and to deal with them as well as we can."

Thus, I urge honourable senators to consider carefully the arguments that I have put forward and to do everything that you can to preserve the principle of this bill and to preserve the bill in the form that it currently stands or, in the alternative, to seriously consider the amendments that I put forward, or put forward some amendments of your own. I stand ready to assist you and your counsel in this regard.

The people of Canada, through their elected representatives, have spoken. They do not want criminals profiting from works that they create, which are substantially based on the crimes for which they were convicted. This is an affront to the principles upon which our society is based. Our laws are moving forward to prevent this affront. I ask honourable senators not to be left behind but, rather, to seize the baton that has been passed to them by the House of Commons and pass this bill.

I wish to end as I began, by thanking honourable senators for their thoughtful consideration of this bill.

The Chairman: Before I open it up to question from members around this table, I would ask you to provide us with a French version of your amendments as soon as possible.

Mr. Wappel: Yes.

Senator Gigantès: Do you still think that this bill, as amended, would create a source of income for victims?

Mr. Wappel: Initially, my hope would be that there would be no such books. However, if there are books like that and the Crown does seize the moneys, it would be my hope that, along with the scheme in the uniform law, the government, having seen that this bill has passed, would set up a similar provision as is currently in the uniform law, to set up a trust fund which victims could then access.

Unfortunately, being a private member's bill, I was not in a position — and I have explained this before — to put in provisions into a private member's bill that would tell the government how to spend money. Otherwise, there would have been no opportunity for this bill to get anywhere. Should this proposed legislation be accepted and passed into law, I would urge

Autrement dit, aider à améliorer un projet de loi. Et il précise:

Je me rappelle avoir vu comment le système fonctionnait à la Chambre des communes britannique il y a bien longtemps, lorsqu'un nouveau député, M. Roy Jenkins, qui devait devenir plus tard un personnage remarquable de cette Chambre, parrainait un projet de loi du Parlement. Cela se passait au cours d'une consultation sérieuse avec Lord Birkett, qui, comme les honorables sénateurs le savent, était un avocat éminent. Ils discutaient de la signification précise de la loi que la Chambre des communes britannique avait déjà adoptée et que la Chambre des Lords étudiait. Birkett dit: «Vous savez, nous avons le devoir d'accomplir les tâches qui nous viennent de l'autre Chambre et de nous en occuper de la meilleure façon possible.»

Ainsi, j'incite vivement les honorables sénateurs à étudier avec soin les arguments que j'ai présentés et à faire tout ce que vous pouvez pour préserver le principe de ce projet de loi et conserver celui-ci dans la forme où il se trouve à l'heure actuelle ou, sinon, d'envisager sérieusement les modifications que j'ai proposées, ou d'en proposer vous-même. Je suis prêt à vous aider à cet égard, vous-même et votre avocat.

La population du Canada a parlé par l'entremise de ses élus. Elle ne veut pas que les criminels tirent profit de leurs œuvres, qui se fondent dans une grande mesure sur les crimes pour lesquels ils ont été condamnés. C'est une insulte aux principes sur lesquels repose notre société. Nos lois progressent afin d'éviter cette insulte. Je demande aux honorables sénateurs de ne pas se laisser dépasser mais, plutôt, de prendre le relais de la Chambre des communes en adoptant ce projet de loi.

Permettez-moi de terminer comme j'ai commencé, en remerciant les honorables sénateurs de leur obligeance dans l'étude de ce projet de loi.

La présidente: Avant de donner la parole aux membres du comité, pour qu'ils posent leurs questions, je vous prierais de bien vouloir nous faire parvenir aussi tôt que possible la version française de vos modifications.

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Gigantès: Êtes-vous toujours d'avis que ce projet de loi modifié pourrait établir une source de revenu au profit des victimes?

M. Wappel: Tout d'abord, je souhaiterais que de tels livres ne soient pas publiés. Toutefois, si les sommes provenant de la publication de tels livres sont confisquées par la Couronne, je souhaiterais que le gouvernement, conformément aux dispositions de la loi uniforme et une fois que ce projet de loi aura été adopté, établisse une disposition semblable à celle prévue actuellement dans la loi uniforme afin d'instituer un fonds en fiducie au profit des victimes.

Malheureusement, s'agissant d'un projet de loi d'initiative parlementaire, je n'étais pas en mesure — comme je l'ai déjà indiqué — d'y insérer des dispositions indiquant au gouvernement la manière de dépenser cet argent. Autrement, il n'y aurait pas moyen d'aller de l'avant avec ce projet de loi. Si ce projet de loi est approuvé et promulgué, je demanderais instamment au

the government to set up a trust fund immediately along the lines of a uniform law and allow it to be accessed by victims.

Senator Gigantès: Do you think it would be tolerable for the Government of Canada to grant a royalty-free licence to any person who desires to publish the memoirs of Mr. Bernardo?

Mr. Wappel: This is a difficult question. I believe my bill is constitutional the way it stands and it should be left the way it is. However, if senators are of the view that there should be a right to publish, then I have made this proposal as a suggestion.

If honourable senators have nuances that they wish to add or suggestions that they wish to discuss, that is fine by me. It is far more tolerable for the Crown to grant a licence and ensure that the proceeds do not go to Bernardo than it is for Bernardo to get the proceeds.

Senator Gigantès: How about the government not granting the licence? You say "shall" here. You would oblige the government to grant a royalty-free licence to produce the memoirs of Bernardo and that, to me, is an obscenity.

Mr. Wappel: You seem to be inconsistent, senator, with your previous comment.

Senator Gigantès: The only consistent people are murderers.

Mr. Wappel: The problem is that if we are going to try to deal with an objection that we are somehow allowing state censorship, then if we make the provision less than mandatory, we still are left with the argument that the state could decide not to allow the royalty, and thereby we have the argument of state censorship that has been put forward to you by other witnesses. The reason the amendment is put forward is to make it mandatory so that no one could argue that the state would be the final arbiter as to what was published or not.

Senator Gigantès: That is something that is unthinkable for me, and I should like to take you to the case of Donald Marshall, Jr. You said that someone who has not committed a crime cannot describe it.

Mr. Wappel: In the first person.

Senator Gigantès: He witnessed it, he saw it, he described it in court and no one believed him and he went to jail for 11 years. He collaborated with someone called Michael Harris, not the Premier of Ontario, a journalist who wrote a book called *Justice Denied*. It was thanks to this book that Donald Marshall, Jr. was finally acquitted. Do you really think that if your bill had existed, it would have been possible to do all this?

Mr. Wappel: To do all what?

Senator Gigantès: To do what Donald Marshall and Michael Harris did, namely, collaborate and write a book.

gouvernement d'instituer immédiatement un fonds en fiducie en s'inspirant d'une loi uniforme et de permettre aux victimes d'en bénéficier.

Le sénateur Gigantès: Pensez-vous qu'on puisse tolérer l'idée que le gouvernement du Canada octroie une licence libre de redevances à une personne qui se propose de publier les mémoires de Paul Bernardo?

M. Wappel: C'est une question à laquelle il est difficile de répondre. Je pense que mon projet, tel qu'il est libellé, est constitutionnel et devrait rester inchangé. Toutefois, si certains sénateurs sont d'avis qu'il devrait y avoir un droit de publier, ma proposition devrait alors être considérée comme étant une suggestion.

Si certains honorables sénateurs souhaitent ajouter des nuances ou des suggestions dont ils voudraient discuter, je n'y vois aucun inconvénient. Il est de loin plus tolérable que la Couronne octroie une licence libre de redevances et s'assure que les produits n'aillent pas à Bernardo, que de le laisser en tirer profit.

Le sénateur Gigantès: Que se passe-t-il si le gouvernement n'octroie pas la licence? Vous employez ici le terme «doit». Vous obligeriez le gouvernement à octroyer une licence libre de redevances pour la publication des mémoires de Paul Bernardo. Je trouve cela révoltant.

M. Wappel: Monsieur le sénateur, il me semble que vous faites preuve d'incohérence par rapport à vos précédents commentaires.

Le sénateur Gigantès: Les seules personnes cohérentes, ce sont les meurtriers.

M. Wappel: Le problème est que si nous essayons de répondre à l'objection selon laquelle nous sommes en train d'établir en quelque sorte une censure d'État, et que nous ne rendions pas la disposition obligatoire, nous aurons encore à affronter l'argument selon lequel l'État pourrait décider de ne pas octroyer la redevance et, de cette façon, nous nous trouvons face à l'argument de la censure d'État soulevé devant vous par d'autres témoins. La raison d'être de la modification déposée est de rendre la disposition obligatoire, de telle sorte que nul ne peut alléguer que l'État serait l'arbitre suprême en matière de publication.

Le sénateur Gigantès: Pour moi, c'est quelque chose d'impensable. Je voudrais vous renvoyer à l'affaire Donald Marshall, Jr. Vous avez dit que quelqu'un qui n'a pas commis un crime ne peut en faire le récit.

M. Wappel: À la première personne.

Le sénateur Gigantès: Il en a été témoin, il l'a vu, il en a fait le récit devant le tribunal et personne ne l'a cru. Il a été condamné à 11 ans de prison. Il a collaboré avec un certain Michael Harris, un journaliste — pas le premier ministre de l'Ontario — qui a écrit un livre intitulé: *Justice Denied*. C'est grâce à ce livre que Donald Marshall, Jr. a finalement été acquitté. Pensez-vous vraiment que tout cela aurait pu se faire si votre projet de loi avait été en vigueur?

M. Wappel: Tout cela? À quoi faites-vous allusion?

Le sénateur Gigantès: Ce que Donald Marshall et Michael Harris ont fait, c'est-à-dire, collaborer à la rédaction d'un livre.

Mr. Wappel: Yes. There is nothing in the bill that prevents anyone from collaborating.

Senator Gigantès: No, the bill as amended.

Mr. Wappel: Never mind "as amended". The way it exists now there would be nothing that would stop anyone from collaborating. What it would stop would be the proceeds from going to the criminal. Remember the definition, senator, of "collaborate." According to the *Concise Oxford Dictionary of Current English*, "collaborate" means "work jointly on". If someone is interviewed or spoken to or discussed, that does not mean they are collaborating. There must be a joint work. I do not accept necessarily the word because I do not know the facts as to whether there was collaboration or whether there was a ghost writer or whether Donald Marshall simply spoke to the writer who then took the cause on. These are legal issues.

My answer to you would be that, under the bill as amended, the work would have been published in any event and any proceeds that would have been flowing to the convicted person would not have flowed to the convicted person.

Senator Gigantès: I will leave this to the lawyers around the table, who are numerous and better qualified than I to argue with you.

I admire your work. You did it well. I should like to point out in the end, when you were warning us about the dreadful consequences of our acts, you were guilty of an indictable offence called intimidating Parliament. If you and I collaborated to write a book about your campaign and your attempt to intimidate the Senate, we would have the copyright of the book seized.

Mr. Wappel: Let me assure honourable senators that, of course, I know the senator is speaking tongue in cheek.

Senator Beaudoin: We are the legal committee and our first duty is to hear legal experts and any other person who may contribute to this debate, and this is what we have done. Parliament may amend the Copyright Act, but even if you do amend it, will this solve the division-of-powers problem? I have serious doubts. Suppose it does. We are still faced with the problem that is fundamental, and you accept that it is against freedom of expression. However, where we may disagree, where you and the others are disagreeing, is that you consider that it may be justified under section 1 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I do not think so, and all the experts we have heard so far are of the same opinion.

What is your reason for concluding that it may be justified, in a free and democratic society, to put such a restriction to a fundamental freedom that is the freedom of expression?

M. Wappel: Oui. Le projet de loi n'a pas pour effet d'empêcher quelqu'un de collaborer.

Le sénateur Gigantès: Non, le projet de loi modifié.

M. Wappel: Ne vous préoccupez pas du terme «modifié». Le projet de loi, sous sa forme actuelle, ne comporte aucune disposition qui pourrait empêcher quelqu'un de collaborer. En revanche, il empêcherait le criminel d'en recueillir les produits. Rappelez-vous, sénateur, la définition de «collaborer». Le *Concise Oxford Dictionary of Current English*, définit ainsi le terme «collaborer»: «travailler conjointement». Le fait d'interviewer une personne, de lui parler ou de discuter avec elle ne signifie pas qu'il y a collaboration. Il faut qu'il y ait un travail conjoint. Je n'accepte pas forcément le terme car j'ignore les faits qui permettraient d'établir s'il y a eu collaboration, s'il y a eu un collaborateur anonyme ou si Donald Marshall n'a fait que parler à l'écrivain qui a pris l'affaire en main. Ce sont là des questions de droit.

Ma réponse à votre question est la suivante: en vertu du projet de loi modifié, l'oeuvre aurait été publiée de toute façon et la personne déclarée coupable n'aurait pas reçu les produits qu'elle en aurait reçus autrement.

Le sénateur Gigantès: Je laisse aux avocats faisant partie du comité — qui sont nombreux et mieux qualifiés que moi — le soin de débattre cette question avec vous.

J'admire votre travail. Il est remarquable. Je voudrais souligner, en terminant, qu'en nous adressant un avertissement sur les conséquences terribles de nos lois, vous vous êtes rendu coupable d'un acte criminel que l'on qualifie d'«intimidation du Parlement». Si nous avions collaboré, vous et moi, à la rédaction d'un livre sur votre campagne et votre tentative d'intimidation du Sénat, les droits d'auteur obtenus de la vente de ce livre auraient été confisqués.

M. Wappel: Je voudrais dire aux honorables sénateurs que je sais bien que le sénateur est un pince-sans-rire.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes membres du comité des questions juridiques et notre premier devoir est d'entendre les juristes et toute autre personne susceptible de contribuer à ce débat. Et c'est que nous avons fait. Le Parlement peut modifier la Loi sur le droit d'auteur, mais advenant sa modification, le problème de la séparation des pouvoirs sera-t-il pour autant résolu? J'en doute fort. Admettons que ce soit le cas. Nous demeurons confrontés au problème qui est fondamental et vous reconnaissez qu'il va à l'encontre de la liberté d'expression. Toutefois, le point sur lequel nous avons peut-être des différences d'opinions et sur lequel les autres et vous n'êtes pas d'accord, c'est que, de votre point de vue, il peut se justifier en vertu de l'article premier de la Charte canadienne des droits et libertés. Je ne le crois pas et tous les experts que nous avons entendus jusqu'à présent sont du même avis.

Qu'est-ce qui vous permet de conclure que, dans le cadre d'une société libre et démocratique, il peut être justifié de mettre une telle limite à la liberté d'expression, qui constitue une des libertés fondamentales?

Mr. Wappel: First, I do not accept the principle that my bill is against the Charter. I do not think you were present when I made my first presentation, in which I went into a lengthy argument as to why I did not think it breached section 2(b) of the Charter. I still do not think it breaches that section of the Charter because there is nothing in the bill which prevents a person from expressing himself. There is nothing that guarantees the right to make a profit or the right to be published. Publishing and who publishes is a decision for publishers.

Under this bill you can, as I said, be interviewed by anyone. You could talk to any journalist you want, you could write any manuscript you want, and that is freedom of expression. You could stand on a soap box, you could go on a radio program, you could go and speak to fellow prisoners. Nothing in this bill prevents you from expressing yourself. I say that the people who say that it is contrary to freedom of expression have taken that expression too far, because they have taken it to mean that you are entitled to be published and entitled to make a profit, and that is not in our Constitution. What you are entitled to do is to be able to express yourself, and there is nothing in this bill that stops you from being able to express yourself, so I do not accept that.

The remainder of the question was: Why would it be that it would be accepted under section 1? I believe that is the gist of what you are asking. The answer is because it has been for centuries the position of the common law that a criminal must not benefit from his criminal acts. We in this society do not allow that sort of thing to happen. This is — and I have used these examples before — a benefiting from the criminal act. Thus, the courts, in my judgment, would say that you cannot benefit from the act of telling the story of the crime.

Senator Beaudoin: I do not wish to discuss that. My question is clear: You say it is not against the freedom of expression so we do not have to go one step further, as the court is doing every day. If it is against fundamental freedom, the next question is: Could it be justified?

Mr. Wappel: Correct.

Senator Beaudoin: But you say we cannot go that far. It is not against the freedom of expression; this is what you say.

Mr. Wappel: I say two things. Yes, it is not against the freedom of expression, and if it is, it will be justified under section 1. That is a decision for the Supreme Court to make. That is what I say.

Senator Beaudoin: Not only the Supreme Court. This committee is the Legal Committee.

Mr. Wappel: I understand.

Senator Beaudoin: We have heard from many experts. They all come to the conclusion that it cannot be justified.

Mr. Wappel: With great respect, this committee has heard other opinions.

M. Wappel: Tout d'abord, je n'admets pas l'idée selon laquelle mon projet de loi va à l'encontre de la Charte. Je ne crois pas que vous étiez présent lors de mon premier exposé au cours duquel j'ai longuement expliqué pourquoi, à mon avis, le projet de loi ne violait pas le paragraphe 2(b) de la Charte. Je suis toujours d'avis qu'il ne viole pas cet article de la Charte, car il n'a pas pour effet d'empêcher quiconque de s'exprimer. Le droit de réaliser un profit ou celui d'être publié ne fait l'objet d'aucune garantie. La décision concernant la publication et la personne qui publie appartient aux éditeurs.

Aux termes du présent projet de loi, n'importe qui peut vous interviewer, comme je l'ai dit. Vous pouvez parler au journaliste de votre choix, écrire le manuscrit qui vous plaît. C'est cela la liberté d'expression. Vous pouvez faire un discours improvisé, participer à une émission radiophonique, parler avec des codétenus. Ce projet de loi ne comporte aucune entrave à votre liberté d'expression. Je dis que les gens qui prétendent qu'il porte atteinte à la liberté d'expression exagèrent la portée de ce terme en s'imaginant qu'il signifie que vous avez le droit d'être publié et de réaliser un profit. Cela ne figure pas dans notre constitution. Ce à quoi vous avez droit, c'est la faculté de vous exprimer et ce projet de loi n'a nullement pour effet de porter atteinte à la liberté d'expression individuelle. Aussi, je ne peux accepter cet argument.

L'autre partie de la question était: qu'en serait-il s'il était accepté en vertu de l'article premier? Je crois que c'est là le point essentiel de votre question. La réponse se trouve dans la position qui est celle de la common law depuis des siècles: un criminel ne peut tirer profit de son crime. Notre société ne permet pas que pareille chose se produise. Il s'agit d'avantages tirés d'un acte criminel — j'ai utilisé précédemment cet exemple. Ainsi, selon moi, la décision des tribunaux serait que l'on ne peut tirer parti des récits d'actes criminels.

Le sénateur Beaudoin: Je ne souhaite pas discuter de ce point. Ma question est claire. Vous dites qu'il ne porte pas atteinte à la liberté d'expression. Il n'est pas nécessaire d'aller plus loin, comme le font chaque jour les tribunaux? S'il va à l'encontre d'une liberté fondamentale, la question qui se pose alors est la suivante: Peut-on le justifier?

M. Wappel: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Mais vous dites que nous ne pouvons aller aussi loin. Il ne porte pas atteinte à la liberté d'expression; c'est bien ce que vous dites?

M. Wappel: J'ai dit deux choses. Oui, il ne porte pas atteinte à la liberté d'expression, et, si c'est le cas, il sera justifié en vertu de l'article premier. Ce sera à la Cour suprême d'en décider. Voilà ce que je dis.

Le sénateur Beaudoin: Pas seulement la Cour suprême. Ce comité est le comité des questions juridiques.

M. Wappel: Je comprends.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons entendu un grand nombre d'experts. Leur conclusion unanime est qu'on ne peut le justifier.

M. Wappel: Avec tout le respect que je vous dois, le comité a entendu d'autres opinions.

Senator Beaudoin: I respect the contrary opinion, of course.

Mr. Wappel: This committee has heard other witnesses, who are experts, who have come and told you that laws are constitutional which have subsequently been struck down by the Supreme Court. No one knows what the Supreme Court will do. They can only give you their best guess as to what the Supreme Court will do.

Senator Beaudoin: But some of them have made very good guesses.

Mr. Wappel: That may be but, when we are dealing with a bill that has been passed, I would ask, if there are two possibilities, that you accept the possibility that would permit passage of the bill through both chambers and leave it to the Supreme Court to decide, on a proper fact situation, in a proper case, first, if it is indeed a breach; and, second, if it is, would section 1 save it? That is all I am suggesting.

Senator Moore: Mr. Wappel, I wish to commend you on the work you have done on this bill. I have some idea about the workload of an MP, and to take on this extra challenge is very commendable.

I wish to ask you two questions. First, I have looked at the list of witnesses who appeared before the Justice and Legal Affairs Committee in the House of Commons and I did not see any writers or writers' groups there. Do you know why?

Mr. Wappel: Only the chairman and the clerk would be able to answer that. It was my understanding that the way these things are done is that advertisements are put on the CPAC channel saying that the committee will be considering a particular bill at a particular time, and if you have an interest in appearing you contact the clerk of the committee at such and such an address. I do not know if that was the case.

I do know that between the time the bill passed second reading and the time that the committee considered the bill, at least six or eight months passed. It was not a case of the House of Commons, by sudden decision, passing it at second reading.

Senator Moore: I realize that. However, it is interesting that, on something that was controversial and of great interest, writers — individually and as associated groups — say they were not there, and most of the people who appeared before the committee in the other place were victims' groups.

Mr. Wappel: I should say that some of these groups did contact my office and I did send them material, including copies of the bill, but I do not know what happened beyond that.

That is precisely one of the fantastic things about this committee, because it gave those people an opportunity to put forward their concerns.

Le sénateur Beaudoin: Je respecte bien entendu les opinions contraires.

M. Wappel: Ce comité a entendu d'autres témoins, des spécialistes, qui sont venus nous dire qu'il y a des lois constitutionnelles qui ont été par la suite annulées par la Cour suprême. Personne ne sait ce que la Cour suprême décidera. Ils peuvent seulement nous donner une estimation de la position qu'adoptera la Cour suprême.

Le sénateur Beaudoin: Mais certains d'entre eux ont fait de très bonnes estimations.

M. Wappel: C'est possible. Mais, s'agissant d'un projet de loi qui a été adopté, je vous demanderais — s'il existe deux possibilités — d'opter pour celle qui permettrait l'adoption du projet de loi par les deux chambres et de laisser à la Cour suprême le soin de décider, dans une situation de fait particulière, dans une affaire donnée, s'il s'agit bien d'une violation, premièrement et, deuxièmement, si tel est le cas, le projet serait-il valide en vertu de l'article premier? C'est tout ce que je recommande.

Le sénateur Moore: Je vous adresse mes félicitations pour le travail que vous avez accompli en ce qui concerne ce projet de loi. J'ai une certaine idée de la charge de travail d'un député et relever ce défi supplémentaire mérite vraiment des éloges.

Je voudrais vous poser deux questions. J'ai consulté la liste des témoins qui ont comparu devant le comité permanent de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes et je n'y ai relevé le nom d'aucun écrivain ou d'association d'écrivains. Savez-vous pourquoi?

M. Wappel: Seuls la présidente et le greffier peuvent répondre à cette question. Je crois comprendre que les choses se déroulent de la manière suivante: la chaîne CPAC diffuse des annonces indiquant que le comité va examiner tel projet de loi. Si vous souhaitez comparaître, vous communiquez avec le greffier du comité à telle ou telle adresse. Je ne sais si cela s'est passé ainsi.

Je sais que six ou huit mois au moins se sont écoulés entre la deuxième lecture du projet de loi et son examen par le comité. La Chambre des communes n'a pas brusquement décidé de l'adopter en deuxième lecture.

Le sénateur Moore: Je sais bien. Néanmoins, il est curieux que sur un sujet à caractère litigieux et de grand intérêt, les écrivains disent — individuellement ou en tant que groupe — qu'ils n'étaient pas présents, et que la plupart des gens qui ont comparu devant le comité, dans l'autre endroit, aient été des groupes de victimes.

M. Wappel: Je dois dire que certains de ces groupes sont entrés en communication avec mon bureau et je leur ai envoyé de la documentation, notamment des exemplaires du projet de loi. Mais je n'en sais pas davantage.

C'est l'un des aspects fantastiques de ce comité: il donne aux gens la possibilité d'exprimer leurs préoccupations.

Senator Moore: You point out sections 12 and 13(3) of the Copyright Act as examples of situations where the copyright in a work is belonging to one other than the author.

In those situations, the author is usually an employee of the Crown in section 12 or an employee of an employer in section 13(3) and would be earning an income. Perhaps the reason for those sections is that the income paid is the consideration for the transfer of any copyright that might belong to an employee to an employer.

Under your proposed bill, we do not have that employer-employee consideration. To me, it is an expropriation. Do you wish to comment on that?

Mr. Wappel: Anyone, provided they do not run afoul of the Criminal Code, can write whatever they want. They can try to get published. Once you run afoul of the Criminal Code, which is a choice that you make, one of the consequences of that is what is stated in the Criminal Code. One of the things that would be stated in the Criminal Code as part of your sentence is that you would not be permitted to make money from selling the story of the crime for which you are convicted. It would be fair warning to everyone.

Senator Moore: Yes, by virtue of the fact that you committed the indictable offence.

Mr. Wappel: Correct.

The Chairman: Mr. Wappel, you have posed quite an interesting situation here, coming in with amendments to your own bill. I strongly suspect we will have to hear further witnesses again because this will have changed the aspect of the bill so completely.

I have one question on section 12 of the Copyright Act, where a work is or has been prepared or published by or under the direction or control of Her Majesty, which certainly these are under the control of Her Majesty, subject to any agreement with the author. Theoretically, in this case there would be no agreement with the authors. This clause only applies if there is a prior agreement with the author, and then the copyright goes to Her Majesty.

Mr. Wappel: If there is an agreement with the author, section 12 does not apply. If there is no agreement with the author, then section 12 does apply.

Senator Nolin: Does someone around this table on the committee want to move the amendments? The amendments are not in front of us. What we have now is the bill as it was tabled in the Senate.

Senator Lewis: As the sponsor in the Senate, I would move those amendments.

Mr. Wappel: Let me reiterate that I have suggested these amendments because I have read the transcripts and I have heard what people said. I still would ask you — and I know this is a long shot, based on what I have said — to consider the bill as it presently is, excluding section 1.

Le sénateur Moore: Vous mentionnez les articles 12 et 13(3) de la Loi sur le droit d'auteur comme étant des exemples de situations où le droit d'auteur d'une oeuvre appartient à une personne autre que l'auteur.

Dans ces situations, l'auteur est habituellement un employé de la Couronne, selon l'article 12, ou un employé d'une autre personne, selon le paragraphe 13(3), et recevrait un revenu. La raison d'être de ces articles réside peut-être dans le fait que le revenu versé représente une compensation pour la cession à l'employeur de tout droit d'auteur dont un employé pourrait être titulaire.

Votre projet de loi ne tient pas compte de cette relation entre employeur et employé. Il s'agit selon moi d'une expropriation. Voulez-vous faire quelques observations à ce sujet?

M. Wappel: Tout un chacun est libre d'écrire ce qu'il veut, pourvu qu'il n'ait pas d'ennuis avec le Code criminel. Il peut essayer de faire publier son oeuvre. L'une des conséquences de vos ennuis avec le Code criminel — c'est un choix que vous faites — est prévue dans le Code. Dans le cadre de votre sentence, le Code criminel prévoit, entre autres, que vous ne pouvez tirer profit du récit de l'acte criminel dont vous avez été déclaré coupable. Il s'agit d'un avertissement équitable qui concerne tout le monde.

Le sénateur Moore: Oui, en raison du fait que vous avez commis un acte criminel.

M. Wappel: C'est exact.

La présidente: Monsieur Wappel, vous avez créé une situation fort intéressante, en apportant des modifications à votre propre projet de loi. J'ai la nette impression qu'il va falloir entendre de nouveaux témoins, car avec l'introduction de ces modifications, le projet de loi a changé complètement d'aspect.

J'ai une question concernant l'article 12 de la Loi sur le droit d'auteur, selon lequel le droit d'auteur sur les oeuvres préparées ou publiées par l'entremise, sous la direction ou la surveillance de Sa Majesté, appartient, sauf stipulation contraire avec l'auteur, à Sa Majesté. Théoriquement, il n'y aurait, dans ce cas, aucune entente avec les auteurs. Cette disposition ne s'applique que s'il y a une entente préalable avec l'auteur; le droit d'auteur appartient alors à Sa Majesté.

M. Wappel: En cas d'entente avec l'auteur, l'article 12 ne s'applique pas. S'il n'y a pas d'entente avec l'auteur, l'article 12 alors s'applique.

Le sénateur Nolin: Y a-t-il un membre du comité qui souhaite proposer ces modifications? Nous n'avons pas sous la main les modifications. Ce que nous avons maintenant, c'est le projet de loi tel qu'il a été déposé devant le Sénat.

Le sénateur Lewis: En ma qualité de parrain au Sénat, je proposerais ces modifications.

M. Wappel: Je voudrais rappeler que j'ai présenté ces modifications parce que j'ai lu les transcriptions et que j'ai entendu les propos tenus par les gens. Je voudrais vous demander une nouvelle fois — je sais qu'il s'agit d'une décision importante, compte tenu de ce que j'ai dit — d'examiner le projet de loi tel qu'il est libellé actuellement, à l'exclusion de l'article premier.

Senator Nolin: Even with that?

The Chairman: I would point out that the appropriate time to move amendments is when we are in clause-by-clause consideration.

I should like to ask about a hypothetical scenario. If this committee were to accept the amendments and if the Senate were to pass the amended bill, what then happens normally to a private member's bill amended by the Senate that goes back into the House of Commons? Does it drop back into the hamper with the rest of them to be drawn?

Mr. Wappel: As I understand this — and I could research it and get back to you — it comes back to the house at second reading and is then voted on. If it is passed by the house it is then passed, because the Senate has already passed it, and it becomes the law, subject to royal proclamation. I believe it would be dealt with fairly quickly at that point.

Senator Gigantès: Mr. Wappel, we are dealing with a totally different bill, but I have here the page which you kindly provided to us entitled "Bill C-220 as it would read if all suggested Wappel Amendments are accepted by the Committee". The proposed section 3 subsection 12.1(1) to the Copyright Act reads as follows:

Where a work is created, prepared or published by or in collaboration with a person who has been convicted of an indictable offence, and the work is substantially based on the indictable offence or the circumstances of its commission, any copyright in the work that would otherwise vest in the convicted person shall belong to Her Majesty and shall subsist for the time that the copyright would subsist if it belonged to the convicted person.

What happens here in the case of a co-author? I write books. I go and interview a criminal. On the basis of these interviews, I write, citing him every now and then, having taped him. I produce a book in which there are large chunks of the criminal describing how he committed the crime. I have written the book. What happens to my copyright?

Mr. Wappel: You were not convicted of an indictable offence.

Senator Gigantès: Suppose the criminal says, "I will let you do this. Go ahead and do it. You have the copyright." You are not stopping the description of those criminal acts.

Mr. Wappel: Well, remember the principle of the bill. The principle of the bill is to prevent the criminal from profiting from selling the story of the crime. If you, as a private person, wish to interview a criminal and write a book about it, my bill does not wish to stop that. That is another issue entirely. That is more censorship.

Senator Gigantès: This is a considerable change from the previous provision.

Mr. Wappel: There is only one change in that section. Look at the first page.

Le sénateur Nolin: Même avec cela?

La présidente: Je voudrais souligner que le moment approprié pour proposer des amendements est celui de l'examen article par article.

J'aimerais poser une question sur un scénario hypothétique. Dans l'éventualité où ce comité approuve les modifications et que le Sénat adopte le projet de loi modifié, qu'advient-il normalement d'un projet de loi d'initiative parlementaire, modifié par le Sénat, qui revient à la Chambre des communes? Va-t-il rester en attente?

M. Wappel: À ma connaissance — je pourrais faire une recherche là-dessus et vous en reparler — le projet revient à la Chambre pour être discuté en deuxième lecture, après quoi il est soumis au vote. S'il est approuvé par la Chambre, il est donc adopté, puisque le Sénat l'a déjà voté. Il devient alors une loi assujettie à la sanction royale. À mon avis, il devrait, à ce stade, faire l'objet d'un traitement assez rapide.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Wappel, nous sommes en train d'examiner un projet de loi complètement différent, mais j'ai ici la page que vous avez eu l'amabilité de me communiquer et qui porte le titre «Projet de loi C-220 tel qu'il serait libellé si tous les amendements Wappel sont adoptés par le comité» [Traduction]. Le nouvel article 3, paragraphe 12.1(1) de la Loi sur le droit d'auteur se lit comme suit:

Lorsqu'une oeuvre est créée, préparée ou publiée par une personne déclarée coupable d'un acte criminel ou en collaboration avec elle et qu'elle relate, en substance, la perpétration de cette infraction ou les circonstances dans lesquelles elle a été perpétrée, le droit d'auteur sur l'oeuvre qui autrement appartiendrait à la personne déclarée coupable de l'infraction, est dévolu à Sa Majesté pour la période pendant laquelle il aurait existé s'il avait appartenu à la personne déclarée coupable de cette infraction.

Que se passe-t-il alors dans le cas d'un coauteur? J'écris des livres. J'interviewe un criminel. À partir de ces entrevues, j'écris et je le cite de temps à autre, puisque je l'ai enregistré. Je rédige un livre qui comporte de larges extraits où le criminel relate la façon dont il a perpétré son crime. J'ai écrit le livre. Qu'en est-il de mes droits d'auteur?

M. Wappel: Vous n'avez pas été déclaré coupable d'un acte criminel.

Le sénateur Gigantès: Supposez que le criminel dise: «Je vous laisserai faire ceci. Allez-y et faites-le. Vous avez le droit d'auteur.» Vous n'arrêtez pas le récit de ces actes criminels.

M. Wappel: Bien, rappelez-vous l'objet du projet de loi. L'objet du projet de loi est d'empêcher un criminel de vendre un récit lié à la perpétration d'un acte criminel. Si, en tant que particulier, vous souhaitez interviewer un criminel et écrire un livre à ce sujet, mon projet de loi ne vise pas à vous en empêcher. C'est une toute autre démarche. Il s'agit davantage de censure.

Le sénateur Gigantès: C'est là un changement important par rapport à la disposition précédente.

M. Wappel: Il n'y a qu'une seule modification à cet article. Jetez un coup d'oeil sur la première page.

Senator Gigantès: Yes.

Mr. Wappel: Under the heading "Section 3", you see that I added the word "indictable" before the word "offence" in line 3. In lines 4 and 5, I deleted the words "under the Criminal Code" to the word "indictment".

The rest of it is exactly the same as it was before the first time it appeared before you. I have not changed anything, I have merely added the word "indictable" and taken out the words "under the Criminal Code that may be proceeded against by way of indictment." Everything else is the same as it was.

Senator Gigantès: The important change is what you dropped.

Mr. Wappel: Right. So as to make it indictable, as opposed to "may be proceeded with by indictment."

Senator Gigantès: Section 1.(c)(ii) in the original bill, lines 5 to 10, state:

...the person convicted of the offence or a member of his family or a person dependent on him, with whom the person convicted collaborated, receives or becomes entitled to receive the property, benefit or advantage as a result the authorship...

Mr. Wappel: You are reading from section 1.

Senator Gigantès: Yes. That is the major change. If I am a serial killer and my daughter interviews me and writes a book, she can do that and her copyright is not seized; is that it?

Mr. Wappel: Yes. The same thing would have been the case if the section that you just read was still there because the daughter interviewing the father is not collaborating with the father. Remember, I said the definition of "collaborate" is "work jointly with", not "interview".

If someone wishes to interview me for a book about the Liberal leadership in 1990, I can talk to them for hours and hours. They then write the book, but I have no copyright in that work. It is only if we work jointly on a book that I would have a copyright interest. There is a huge difference between being interviewed and providing information and collaborating or working jointly to form a particular work.

Senator Gigantès: With all due respect, I am a professional in this field and drawing this distinction is a difficult one.

Mr. Wappel: With all due respect, there was just a case with Artie Shaw. There was a Canadian producer of films who interviewed Artie Shaw, the famous band leader of the 1940s, and made a Canadian documentary out of that interview. Artie Shaw sued her because he wanted royalties from that particular movie since he was in it and he had been interviewed. He lost the case because he did not collaborate, he was merely interviewed. That was just last year in the Supreme Court of Ontario.

Le sénateur Gigantès: Oui.

M. Wappel: Sous la rubrique «Article 3», vous constaterez que j'ai ajouté le mot «criminel» à «acte» à la ligne 3. Aux lignes 4 et 5, j'ai remplacé l'expression «en vertu du Code criminel» par «acte d'accusation».

Le reste est exactement tel qu'il vous a été soumis pour la première fois. Je n'y ai apporté aucune modification. J'ai simplement ajouté le mot «criminel» et remplacé l'expression «en vertu du Code criminel» par «qui peut faire l'objet d'un acte d'accusation». Le reste est identique au texte précédent.

Le sénateur Gigantès: Le changement important est dans ce que vous avez laissé tomber.

M. Wappel: C'est exact. De manière à rendre l'acte «criminel», comparativement à «peut faire l'objet d'un acte d'accusation».

Le sénateur Gigantès: L'alinéa 1.(c)(ii) du projet de loi initial, lignes 5 à 10, énonce que:

[...] la personne déclarée coupable de l'infraction ou un membre de sa famille ou l'un de ses dépendants, avec lequel le contrevenant a collaboré, reçoit le bien, le bénéfice ou l'avantage ou y a droit, en raison de la création par elle de l'oeuvre [...]

M. Wappel: Vous êtes à l'article 1?

Le sénateur Gigantès: Oui. Il s'agit de la principale modification. Si je suis un tueur en série, que ma fille m'interroge afin de publier un livre, elle le peut et ses droits ne seront pas saisis; c'est bien cela?

M. Wappel: Oui. Il en aurait été de même si l'article dont vous venez de lire un extrait existait toujours, parce qu'une femme qui interviewe son père ne collabore pas avec lui. Rappelez-vous que je vous ai expliqué que «collaborer» signifie «travailler conjointement» et non pas «interviewer».

Si quelqu'un désire m'interviewer au sujet du congrès 1990 à la direction du Parti libéral, je peux lui en parler pendant des heures. Si cette personne écrit ensuite un livre, je ne peux toucher aucun droit d'auteur sur ce livre. Ce n'est que si nous travaillons conjointement au livre que je pourrais en tirer des droits. Il y a une énorme différence entre accorder une entrevue et fournir des renseignements, et collaborer ou travailler conjointement avec un autre à la création d'une oeuvre donnée.

Le sénateur Gigantès: Je m'excuse, mais je suis un professionnel en ce domaine et il m'est difficile d'établir cette distinction.

M. Wappel: Je m'excuse, cette situation s'est présentée pour Artie Shaw. Une productrice canadienne de films a interviewé Artie Shaw, le célèbre chef d'orchestre des années 40, puis a produit un documentaire canadien à la suite de l'interview. Artie Shaw l'a poursuivie en justice réclamant des droits sur ce film parce qu'on l'y voyait et qu'il avait accordé une entrevue. Il a perdu, parce qu'il n'avait pas collaboré au film, il avait seulement accordé une entrevue. Cela s'est déroulé, l'an dernier, en Cour suprême de l'Ontario.

Senator Gigantès: It is such a moot point and such a difficult distinction that in my view it is a difficult bit of law. It is a burden to put upon the courts.

Mr. Wappel: This is what copyright courts do all the time. They consider tiny arguments like this, or how a particular shape of a beer bottle resembles another shape of a beer bottle or a label, or just how much a person collaborated with another person or did not collaborate. That is what these people are paid to do in the copyright courts. That is why this man makes a fortune, because he represents clients who argue these esoteric points.

Senator Beaudoin: For the purpose of the record, I wish to rectify one thing. You referred to a principle of common law. I will not intervene, because it is common law. In my own province of Quebec, we abolished many years ago what we call la mort civile. If a person is found guilty of a crime, under the previous laws applicable in Quebec the person was stripped of his goods, et cetera. Under the civil law system, this is what we call la mort civile. This was abolished for a simple reason: If you are guilty of a crime and if you are declared guilty of a crime, you receive a sentence as provided by the Criminal Code. This is your punishment. You lose your freedom.

However, if your father is dying and is leaving you \$1 million, you may inherit that money from your family. You may receive goods. In other words, they do not expropriate your inheritance in order to punish you a second time. This is the system that we have. As far as I know, it is the same system in common law, but let us say that I do not talk about it.

Clearly, under the civil law you do not lose your goods, et cetera. That is why I have a problem with that part of your presentation, because it is like expropriating something from someone in order to punish them a second time. It is another fine.

This is what worries me in that bill. Of course you may amend the Copyright Act and the criminal law, but that is not where the problem lies. The problem is that the bill, as it is drafted and as far as I can see with your amendments, is still against fundamental principles of the division of powers in my opinion. Under the Charter of Rights, I think it is a restriction to freedom of religion.

Senator Moore: Freedom of speech.

Senator Beaudoin: For the purposes of the record, I wish to state that if we ever hear from other witnesses because some amendments are proposed and we call upon other experts to appear before us and are asked to decide whether the bill is legal or illegal with those amendments, I am quite prepared to do that. That is our duty as a committee.

La mort civile does not exist any more in many systems of law and we do not punish a person twice. The punishment is contained in the Criminal Code.

Le sénateur Gigantès: Il s'agit d'un point tellement discutable et d'une différence si ténue, qu'à mon avis, il s'agit là d'un texte de loi difficile. C'est imposer un fardeau aux tribunaux.

M. Wappel: Les tribunaux sur le droit d'auteur entendent constamment de telles causes. Ils étudient des arguments pointilleux, par exemple, en quoi la forme d'une bouteille de bière ou d'une étiquette ressemble à la forme d'une autre bouteille ou étiquette, ou jusqu'à quel point une personne a collaboré ou n'a pas collaboré avec une autre. Les personnes qui siègent dans les tribunaux sur le droit d'auteur sont payées pour cela. C'est pour cela que cet homme gagne une fortune, parce qu'il représente des clients qui défendent ces aspects ésotériques.

Le sénateur Beaudoin: Aux fins du compte rendu, j'aimerais préciser un point. Vous avez parlé d'un principe de common law. Je n'interviendrai pas, parce qu'il s'agit d'un point de common law. Dans la province de Québec, nous avons aboli, il y a déjà plusieurs années, ce que nous appelons la mort civile. En vertu des anciennes lois en vigueur au Québec, lorsqu'une personne était déclarée coupable d'un crime, elle se voyait retirer ses biens, et cetera. En vertu du droit civil, c'est ce qu'on appelle la mort civile. Cette situation a été abolie pour une raison fort simple: si vous êtes coupable d'un crime et déclaré coupable du crime, on vous impose la sentence prévue au Code criminel. C'est votre punition. Vous perdez votre liberté.

Toutefois, si votre père mourant vous lègue un million de dollars, vous pouvez hériter de cette somme de votre famille. Vous pouvez recevoir des biens. Autrement dit, on ne peut pas vous punir une seconde fois. C'est notre système. A ma connaissance, il s'agit du même système en common law, mais je n'aborderai pas ce point.

En vertu du droit civil, une personne ne perd pas ses biens, et cetera. C'est la raison pour laquelle j'ai de la difficulté à accepter cette partie de votre exposé, parce qu'on retire quelque chose à quelqu'un pour punir cette personne une seconde fois. C'est une autre amende.

C'est ce qui me gêne dans ce projet de loi. On pourrait évidemment modifier la Loi sur le droit d'auteur et le droit criminel, mais ce n'est pas là qu'il y a problème. À mon avis, le problème vient de ce que ce projet de loi tel qu'il est rédigé et, selon ce que je comprends, même avec les amendements, va toujours à l'encontre des principes fondamentaux de la séparation des pouvoirs. En vertu de la Charte des droits, je crois qu'il s'agit d'une entrave à la liberté de religion.

Le sénateur Moore: Vous voulez dire, la liberté d'expression.

Le sénateur Beaudoin: Aux fins du compte rendu, je désire affirmer que si nous devons entendre d'autres témoins parce qu'on propose des amendements, et si l'on convoque d'autres témoins qui pourraient nous demander de décider si le projet de loi est légal ou non après l'inclusion de ces amendements, je suis prêt. C'est le devoir de notre comité.

La mort civile n'existe plus dans de nombreux systèmes de droit et nous ne punissons pas une même personne deux fois. Le Code criminel prévoit la punition à imposer.

Mr. Wappel: First, I will address the division of powers. Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Canadian Heritage, Department of Justice, told you that, "The amendment dealing with the Copyright Act would be pith and substance copyright legislation and, therefore, valid under a division of powers approach." He is the expert. You said that the experts have come and you must sometimes accept what the experts say. I ask you to accept that statement.

Senator Beaudoin: Some others said the contrary.

Mr. Wappel: That is what he said and he is from the Department of Justice.

This has nothing to do with la mort civile. I think it is the law of Quebec that if you take out an insurance policy on your business partner and 10 years later you run afoul of your business partner and kill him, the Civil Code will not allow you to collect on the insurance policy from what you did as a criminal. You killed someone; therefore, you cannot collect on a legal contract which was put into place years before the crime. There was nothing illegal about the contract. There was nothing improper about taking out an insurance policy. It was completely legal, yet you killed someone and you are not allowed to collect on something that was completely legal at the time you did it.

There is a provision here, which would be imposed at the time of sentence, which says that you would not be able to benefit from any book or any selling of the work if it has to do substantially with the crime for which you were convicted. Look at the limitations. You must be convicted, you must then produce a work which is substantially about the crime for which you were convicted.

People came here. They wanted to write about their experiences in prison. Well, no one was convicted of any experiences in prison. They could write about their experiences in prison. They could even write about their life story, including the crime, provided that the work was not substantially about the crime. This has nothing to do with la mort civile.

Senator Beaudoin: Your answer has nothing to do with la mort civile.

Mr. Wappel: In the Criminal Code, there are provisions whereby you would get a gaol term and be banned for life from possessing a firearm. Is that double punishment?

Senator Nolin: It is in the Criminal Code.

Mr. Wappel: Let us put this in the Criminal Code, then. That is the answer to the next person who makes the objection.

Senator Nolin: Yet we heard witnesses who said that it should be done properly.

Mr. Wappel: To say that because something is not in the Criminal Code it cannot be done is a circular argument. It is up to us to decide, on behalf of the Canadian people, what should be in the Criminal Code. The House of Commons has decided. They are asking you to agree with their decision.

M. Wappel: Parlons d'abord de la séparation des pouvoirs. Le conseiller juridique de Patrimoine canadien, au ministère de la Justice, M. Jeff Richstone, vous a déclaré: «L'amendement relatif à la Loi sur le droit d'auteur s'intégrerait à la substance même de la loi sur le droit d'auteur et serait donc valide en vertu de la séparation des pouvoirs.» C'est lui l'expert. Vous avez déclaré que les experts se sont exprimés et vous devez parfois accepter leur opinion. Je vous demande d'accepter cette affirmation.

Le sénateur Beaudoin: D'autres affirment le contraire.

M. Wappel: C'est ce qu'il a déclaré; et il vient du ministère de la Justice.

Ceci n'a rien à voir avec la mort civile. Je crois qu'au Québec la loi vous permet de souscrire une assurance sur la vie d'un associé; si, 10 ans plus tard, vous vous mettez votre partenaire à dos et le tuez, le Code civil ne vous permettra pas de toucher le montant de cette assurance en raison de vos agissements comme criminel. Vous avez tué quelqu'un; vous ne pouvez donc pas profiter d'un contrat légal signé de nombreuses années avant le crime. Ce contrat n'a rien d'illégal. Il n'y avait rien de déplacé à souscrire une telle police d'assurance. C'était tout à fait légal, mais vous avez tué quelqu'un et vous ne pouvez profiter d'un avantage qui était totalement légal au moment où vous l'avez fait.

Il existe une disposition, qui serait imposée au moment du prononcé de la sentence, selon laquelle vous ne pouvez pas profiter de la rédaction d'un livre ou de la vente de l'oeuvre, si les profits ont un lien important avec le crime pour lequel vous êtes condamné. Regardez les restrictions. Vous devez être déclaré coupable, puis produire une oeuvre qui a un lien important avec le crime dont vous avez été reconnu coupable.

Des personnes se sont présentées ici. Elles voulaient écrire sur leurs expériences en prison. Personne n'a été déclaré coupable pour des expériences vécues en prison. Elles pourraient écrire à ce sujet. Elles pourraient même raconter l'histoire de leur vie, y compris le crime, à condition de ne pas profiter du crime. Ceci n'a rien à voir avec la mort civile.

Le sénateur Beaudoin: Votre réponse n'a rien à voir avec la mort civile.

M. Wappel: Des dispositions du Code criminel prévoient qu'on pourrait vous condamner à la prison et vous interdire à tout jamais la possession d'une arme à feu. S'agit-il d'une double punition?

Le sénateur Nolin: C'est dans le Code criminel.

M. Wappel: Ajoutons donc ceci dans le Code criminel. C'est la réponse à soumettre à la prochaine personne qui soulèvera cette objection.

Le sénateur Nolin: Et des témoins ont affirmé qu'il fallait procéder de façon appropriée.

M. Wappel: C'est tourner en rond que d'affirmer que l'on ne peut pas agir parce que ce n'est pas mentionné dans le Code criminel. C'est à nous de décider, au nom de la population canadienne, ce que doit contenir le Code criminel. La Chambre des communes a décidé et nous demande d'entériner la décision.

Senator Moore: Mr. Wappel, you said that there are all these restrictions. One is that you cannot write about the crime.

Mr. Wappel: No. If I said that, I withdraw that statement. You can write about it but you cannot benefit from selling a work substantially based on the crime. The bill would not prevent anyone from producing a manuscript. The government could not come into the prison and seize the papers.

Senator Moore: I wish to return to Senator Gigantès' example with respect to Donald Marshall and Michael Harris. In view of what you said, I have some doubt as to whether or not those two men could write that book today if your law was in place.

Mr. Wappel: Why?

Senator Moore: Who would have the copyright?

Mr. Wappel: Mr. Harris had the copyright. He was not convicted of anything under the Criminal Code.

Senator Gigantès: That was the former part of the bill. He has removed that part.

Mr. Wappel: It is only removed if there was collaboration, which you said was a fine point under the law.

Senator Moore: If Donald Marshall and Michael Harris set about writing a book, they are collaborating. It is a joint effort to produce a manuscript, is it not?

Mr. Wappel: That is a question of fact.

Senator Moore: I am struggling with that one.

Mr. Wappel: That is a question of fact.

If Michael Harris sits down and interviews Mr. Marshall, Mr. Marshall cooperates and tells his story and then Michael Harris produces a book and submits it to a publisher, that is not collaboration. However, if they sit down and are working together on the various parts of the book; if Mr. Marshall makes certain corrections to it and says to Mr. Harris, "You cannot put this in this way, you must put it in that way"; and if their names appear as co-authors, that is a different matter. That is a question of fact for the courts. They deal with that every day.

Senator Moore: Mr. Marshall might say, "Okay, Mr. Harris. Go in and interview Nolin. Go in and interview Moore. He knows about it." He is giving him direction. He is collaborating, is he not?

My concern is that if that book and other examples we have had were not published, the likelihood of those innocent people being exonerated and returned to freedom would likely not happen, perhaps, under what you are proposing. Can you respond to that? I have a real concern there.

Mr. Wappel: If section 1 is eliminated, then you do not get involved in this. However, if the bill is intact, then the intent of the section is to prevent money flowing to the convicted person. If the money remains in Harris' hands, at this point there is nothing

Le sénateur Moore: Vous avez dit, Monsieur Wappel, qu'il existe de nombreuses restrictions, notamment qu'il est interdit de rédiger un livre sur le crime.

M. Wappel: Non. Si je l'ai dit, je retire cette affirmation. Vous pouvez écrire à ce sujet, mais vous ne pouvez tirer des avantages financiers d'un ouvrage qui se fonde en grande partie sur le crime. Le projet de loi n'empêcherait pas quelqu'un de produire un manuscrit. Le gouvernement ne pourrait pas se rendre en prison saisir les documents.

Le sénateur Moore: J'aimerais revenir à l'exemple du sénateur Gigantès relatif à Donald Marshall et Michael Harris. Compte tenu de vos affirmations, je doute que ces deux hommes puissent rédiger un livre si votre loi était en vigueur.

M. Wappel: Pourquoi?

Le sénateur Moore: Qui détiendrait les droits?

W. Wappel: M. Harris détenait les droits. Il n'a pas été déclaré coupable de quoi que ce soit en vertu du Code criminel.

Le sénateur Gigantès: C'était selon l'ancienne partie du projet de loi. Elle a été éliminée.

M. Wappel: Elle n'est retirée que s'il y a eu collaboration, ce que vous avez qualifié de distinction infime.

Le sénateur Moore: Si Donald Marshall et Michael Harris décident de rédiger un livre, ils collaborent. Il s'agirait d'un effort conjoint pour produire un manuscrit, n'est-ce pas?

M. Wappel: C'est la réalité.

Le sénateur Moore: Difficile à admettre pour moi.

M. Wappel: C'est la réalité.

Si Michael Harris interviewe M. Marshall, ce dernier coopère et lui raconte son histoire; puis Michael Harris produit un livre qu'il soumet à un éditeur: ce n'est pas de la collaboration. Toutefois, s'ils s'entendent pour travailler ensemble sur les diverses parties du livre, et si M. Marshall apporte quelques corrections au texte en disant à M. Harris: «Tu ne peux rédiger ce passage ainsi, tu dois procéder comme ceci», et si leurs deux noms apparaissent en qualité de coauteurs, c'est une autre histoire. C'est un fait sur lequel se pencheront les tribunaux. Ils rencontrent de telles situations tous les jours.

Le sénateur Moore: M. Marshall pourrait dire: «OK, Harris, va interviewer Nolin. Va interviewer Moore. Ils s'y connaissent.» Il lui indique quoi faire. N'est-ce pas?

Ce qui m'inquiète c'est que si ce livre, ou d'autres exemples qu'on a nous a soumis, n'étaient pas publiés, il est possible que ces personnes ne seraient jamais exonérées et ne pourraient reprendre leur liberté, en vertu de ce que vous proposez. Voulez-vous réagir? Cela m'inquiète beaucoup.

M. Wappel: Si l'article premier est éliminé, cette situation ne tient plus. Toutefois, si le projet de loi n'est pas modifié, l'article premier fera en sorte qu'une personne déclarée coupable ne puisse pas toucher d'argent. Pour ce qui est des produits de la criminalité

stopping the publication of the book under the proceeds of crime. What we are trying to do is seize the money.

If the money does not go to the convicted person, then this particular section does not apply.

Senator Gigantès: In the new version, you say that the act is amended by adding the following after section 729:

729.1 Where a person is convicted of an indictable offence, there is deemed to be included in and be a part of the sentence an order of the court that the convicted person and any work related to the offence are subject to section 12.1 of the Copyright Act.

That is the book by Mr. Harris.

Mr. Wappel: If that were your interpretation, a clarification phrase could easily be put in there to say "and any work authored by the convicted person." That is the intent of the section.

Senator Gigantès: Co-authored?

Mr. Wappel: Co-authored, yes.

Senator Gigantès: Currently, a Vancouver journalist and I are co-authoring a book. There are times when she says, "I do not like this particular paragraph that you wrote. I have changed it this way." I reply, "I do not like that particular paragraph that you wrote and I have changed it that way." It is a miracle that two authors get along together, but we do.

Any of the lawyers working in the Senate would have a field day in court with this distinction between "collaboration" and "cooperation".

Senator Nolin: It is a matter of money, period.

Mr. Wappel: Mr. Macera can correct me if I am wrong, but over the centuries there has undoubtedly been a lot of case law built up over the meaning of "collaboration" and what evidence is necessary to establish collaboration. I am sure there have been many cases in copyright law where people have tried to pretend that they collaborated so that they could get part of the profits of a good book or a good movie or an excellent song. In other cases they did collaborate and they do get a chance to get those moneys.

You raised a good point on section 729.1. It should state, "the convicted person and any work created by a convicted person". The intent is to apply this law to the convicted person, not any innocent person who is collaborating with him.

Senator Gigantès: Does that apply to a work that is created fully or partly by a convicted person?

Mr. Wappel: The portion that flows to the convicted person is what is captured by this bill and the intent of this bill.

The portion that flows to the other person is that person's portion. That person has nothing to do with the Criminal Code or an indictable offence.

si l'argent demeure la propriété de Harris, rien n'empêche la publication du livre. Ce que nous tentons de faire, c'est de saisir l'argent.

Si l'argent n'est pas destiné à la personne condamnée, cet article ne s'applique pas.

Le sénateur Gigantès: Selon la nouvelle version, vous dites que le projet de loi est modifié en ajoutant ce qui suit après l'article 729:

729.1 Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'une infraction qui pourrait faire l'objet d'un acte d'accusation, la peine prononcée serait réputée comporter une ordonnance assujettissant la personne déclarée coupable et toute oeuvre liée à l'infraction au nouvel article 12.1 de la Loi sur le droit d'auteur.

C'est le cas du livre de M. Harris.

M. Wappel: Si c'est ainsi que vous l'interprétez, on pourrait apporter une précision pour ajouter «et toute oeuvre dont la personne reconnue coupable est l'auteur». C'est là le but de cet article.

Le sénateur Gigantès: Le coauteur?

M. Wappel: Oui, le coauteur.

Le sénateur Gigantès: A l'heure actuelle, je travaille à un livre avec une journaliste de Vancouver. Il lui arrive de me dire: «Je n'aime pas ce paragraphe que vous avez rédigé. Je l'ai modifié ainsi.» Je lui réponds: «Je n'aime pas ce paragraphe que vous avez rédigé et je l'ai modifié ainsi.» C'est un miracle que deux auteurs puissent s'entendre, mais c'est notre cas.

Tous les avocats qui travaillent au Sénat s'en donneraient à coeur joie, devant les tribunaux, au sujet de la différence entre «collaboration» et «coopération».

Le sénateur Nolin: C'est uniquement une question d'argent.

M. Wappel: M. Macera pourra corriger au besoin, mais il y a certainement eu des tas de décisions prises au cours des siècles sur le sens du mot «collaboration» et sur la preuve nécessaire pour dire qu'il y a eu collaboration. Je suis convaincu qu'il y a des tas d'exemples de personnes qui, dans le domaine du droit d'auteur, ont prétendu avoir collaboré afin de toucher une partie des profits réalisés grâce à un bon livre, un bon film ou une excellente chanson. Dans d'autres cas, elles ont réellement collaboré et peuvent obtenir cet argent.

Vous avez soulevé un point intéressant au sujet de l'article 729.1. On devrait y lire: «une personne déclarée coupable et toute oeuvre créée par une personne déclarée coupable». Le but est d'appliquer la loi à la personne déclarée coupable, non à une personne innocente qui a collaboré avec la première.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que la situation s'applique à une oeuvre créée en totalité ou en partie par une personne déclarée coupable?

M. Wappel: C'est la partie de l'argent destinée à la personne déclarée coupable qui est visée par ce projet de loi.

La partie destinée à l'autre personne lui appartient. Cette personne n'a rien à voir avec le Code criminel ou une infraction qui pourrait être l'objet d'un acte d'accusation.

Senator Gigantès: I appreciate how flexible you are being on this, but how will you sort out which part flows to the convicted person?

Mr. Wappel: There is already a body of law under copyright law that would deal with that in a court on a specific fact situation with the evidence before the court, as it is done every day.

Senator Gigantès: If we are to hear further witnesses, may we ask Mr. Macera to come here and enlighten us on this business of cutting hairs into four?

The Chairman: Thank you, again, for appearing before us with your cohorts. We will probably see you again because you have opened this up for further discussion with this committee.

Mr. Wappel: Thank you for the fair and open consideration that you have given this bill.

The committee adjourned.

Le sénateur Gigantès: J'apprécie la flexibilité dont vous faites preuve, mais comment allez-vous décider quelle partie est destinée à la personne déclarée coupable?

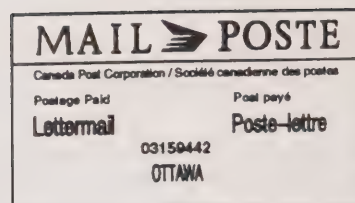
M. Wappel: En matière de droit d'auteur, il existe déjà de nombreux exemples qui pourraient servir devant les tribunaux, dans des cas précis et selon la preuve disponible; c'est très fréquent.

Le sénateur Gigantès: Si nous devons entendre d'autres témoins, pouvons-nous inviter M. Macera à venir nous démontrer sa compétence à couper les cheveux en quatre?

La présidente: Merci, une fois de plus, de vous être présentés avec vos collègues. Nous nous reverrons probablement à nouveau, puisque vous avez ouvert la porte à de nouvelles discussions.

M. Wappel: Merci de votre étude honnête et franche de ce projet de loi.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Clayton Ruby, Lawyer.

Ms Kim Pate, National Director, Canadian Association of
Elizabeth Fry Societies.

Mr. Tom Wappel, M.P., Sponsor of the bill.

M. Clayton Ruby, avocat.

Mme Kim Pate, directrice exécutive, Association canadienne
des sociétés Elizabeth Fry.

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 18, 1998

Le mercredi 18 mars 1998

Issue No. 20

Fascicule n° 20

Third Meeting on:
Examination of Bill C-18, An Act to amend the
Customs Act and the Criminal Code

Troisième réunion concernant:
L'étude du Projet de loi C-18, Loi modifiant
la Loi sur les douanes et le Code criminel

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
Bryden	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.,	Nolin
(or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Pépin substituted for that of the Honourable Senator Moore. (*March 17, 1998*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
Doyle	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.,	Nolin
(ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Moore. (*Le 17 mars 1998*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 18, 1998

(21)

[Translation]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:38 p.m., the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bryden, Cogger, Gigantès, Lewis, Milne and Pépin (7).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 18, 1998, the committee continued its consideration of Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code. (See Issue No. 15, Wednesday, February 18, 1998 for full text of Order of Reference.)

WITNESS:

From the Windsor Police Force:

Mr. Michael Dagley, Deputy Chief.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Michael Dagley made a statement and answered questions.

Mary Hurley answered questions.

At 4:46 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 18 mars 1998

(21)

[Français]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 38, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bryden, Cogger, Gigantès, Lewis, Milne et Pépin (7).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 février 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel. (Voir le fascicule n° 15 du mercredi 18 février 1998).

TÉMOIN:

Du Service de police de Windsor:

M. Michael Dagley, chef adjoint.

La présidente fait une déclaration.

Michael Dagley fait une déclaration et répond aux questions.

Mary Hurley répond aux questions.

À 16 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which Bill C-18, to amend the Customs Act and the Criminal Code was referred, met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Senators, this meeting of the Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs is now in session.

Mr. Michael Dagley, Deputy Chief of the Windsor Police Service, is before us.

Please proceed, Chief Dagley.

Mr. Michael Dagley, Deputy Chief, Windsor Police Service: Honourable senators, it gives me great pleasure to attend before you today to make submissions regarding Bill C-18 on behalf of the Windsor Police Service.

I am the Deputy Chief of the Windsor Police Service in Windsor, Ontario. I am currently responsible for all policing operations in that city of 200,000. We live in the shadow of Detroit, Michigan, a giant U.S. urban centre. The international border, and what happens at that border, has a direct impact on us every day.

I appear before you as a police officer with 37 years of experience — 30 years with the Windsor Police Service and seven years as a constable in Lancashire, England. I intend to give you some comments on this proposed legislation from the view of an experienced police officer and an administrator.

The City of Windsor is in a unique position. We have two border crossings from the United States — the Ambassador Bridge and the Windsor-Detroit Tunnel. The Ambassador Bridge is the largest land border crossing in Canada. These two border crossings make Windsor the busiest port of entry into Canada, with over 18 million travellers entering the city in 1997. The volume of traffic at these crossings is staggering. On a typical Friday 20,000 vehicles — 15,000 cars and 5,000 trucks — and 35,000 travellers will cross into Windsor.

The United States interstate freeway system has three major highways that connect with these border crossings. It is interesting to note that there are only three border crossings that are directly across from major U.S. urban centres: the two in Windsor and one in Fort Erie, Ontario.

Bill C-18 proposes amendments to the Criminal Code and the Customs Act. These amendments will give greater powers to Customs inspectors — powers to arrest impaired drivers, powers to arrest persons wanted on outstanding arrest warrants and powers to stop persons involved in the abduction of children, to name but a few.

The Windsor Police Service resoundingly supports this proposed legislation. We feel that this legislation is long overdue and it is welcomed by the Windsor Police Service.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 18 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été renvoyé le projet de loi C-18, qui modifie la Loi sur les douanes et le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Sénateurs, la séance est ouverte.

Nous accueillons aujourd'hui M. Michael Dagley, chef adjoint du Service de police de Windsor.

Monsieur Dagley, la parole est à vous.

M. Michael Dagley, chef adjoint, Service de police de Windsor: Honorables sénateurs, je suis très heureux de venir vous parler aujourd'hui du projet de loi C-18 au nom du Service de police de Windsor.

En tant que chef adjoint du Service de police de la ville de Windsor, en Ontario, je suis responsable de tous les services de maintien de l'ordre de cette municipalité de 200 000 âmes, qui vit à l'ombre de l'immense centre urbain qu'est Detroit, dans l'État du Michigan, aux États-Unis. La frontière entre les deux pays et ce qui s'y passe nous touchent directement tous les jours.

Je suis agent de police depuis 37 ans; j'ai travaillé 30 ans au Service de police de Windsor et sept ans comme policier dans le comté de Lancashire, en Angleterre. C'est donc le point de vue d'un policier et d'un administrateur d'expérience que vous entendrez aujourd'hui.

La ville de Windsor est dans une situation bien particulière. Elle compte deux passages frontaliers avec les États-Unis, le tunnel Windsor-Detroit et le pont Ambassador, le plus important passage frontalier terrestre au Canada. Ces deux passages frontaliers font de Windsor le point d'entrée le plus actif au Canada: en 1997, 18 millions de voyageurs sont entrés à Windsor en provenance des États-Unis. Le volume de circulation est ahurissant à ces deux passages frontaliers. Normalement le vendredi, 20 000 véhicules — soit 15 000 voitures et 5 000 camions — et 35 000 voyageurs traversent la frontière pour entrer à Windsor.

Aux États-Unis, trois grandes autoroutes nationales mènent à ces passages frontaliers. En fait, il n'y a que trois passages frontaliers qui passent directement par des grandes villes américaines: les deux de Windsor et un autre à Fort Erie, en Ontario.

Le projet de loi C-18 modifie la Loi sur les douanes et le Code criminel. Il va conférer aux douaniers de nouveaux pouvoirs, entre autres celui d'arrêter les conducteurs avec facultés affaiblies, les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrestation et celles associées à l'enlèvement d'enfants.

Le Service de police de Windsor approuve haut et fort le projet de loi. En fait, nous l'attendons depuis longtemps.

We are not strangers to incidents at the border. Over the past five years officers from the Windsor Police Service have responded to calls at the bridge and tunnel 2,995 times. That averages out to 591 calls per year, with each call resulting in our officers spending approximately 80 minutes from the time of dispatch until the time they clear back into service.

In 1997 Canada Customs inspectors had dealings with 113 suspected impaired drivers at Windsor border crossings, 90 at the tunnel and 23 at the bridge. In these situations the Customs inspectors did not have the authority to arrest the subjects. Actions taken included asking the drivers to park their vehicles and find alternative means of transportation, having a sober passenger take over the driving or calling the police to report details about drivers after they had left the port. This legislation would put the authority to arrest in the hands of Customs inspectors and keep these impaired drivers off Windsor streets.

On the impaired driving issues, procedures will have to be put in place. For example, if the Customs inspector at primary feels a driver is impaired there could be a liability issue if the officer told the driver to drive over to secondary inspection and on the way a pedestrian or another vehicle was hit.

Impaired driving is a serious concern to all citizens. It is an issue that we at the Windsor Police Service take very seriously. At this very moment a member of our own police family, Carole Taylor, lies in a Windsor hospital recovering from massive injuries resulting from a collision with an impaired driver. Carole, the director of our 911 Emergency Centre, had her entire life changed on that evening; the lives of her family and friends were also changed.

We know that impaired drivers enter our city at the border. We have taken steps to alleviate this problem by setting up RIDE programs at the tunnel exit. We deploy officers to work at the Customs plaza to assist the Customs inspectors and tunnel authorities.

These police officers are paid directly by the Windsor-Detroit Tunnel Corporation and use marked Windsor Police Service vehicles. We also have officers working "paid duty" or "contract duty" in the Immigration Office in Windsor on weekend nights. These officers are working on their "off-duty" hours and are paid directly by Canadian Immigration.

I can tell you that the public would be outraged to learn that suspected impaired drivers are being let go onto Windsor streets. This is not a criticism of the Customs inspectors. At the present time they do not have the authority to stop them. It is refreshing to see that this gap in enforcement abilities is about to be closed.

Is it dangerous working at Canada's border crossings? Will the Customs inspectors require additional training to go with these new powers?

They say a picture is worth 1,000 words. Let me answer these two questions by showing you a picture taken by a *Windsor Star* newspaper reporter of an arrest being made by a Windsor police

Nous avons l'habitude des incidents à la frontière. Au cours des cinq dernières années, les policiers de Windsor ont été appelés 2 995 fois sur le pont. C'est une moyenne de 591 appels par an et, chaque fois, l'intervention de nos policiers est d'environ 80 minutes, entre le moment où les policiers sont dépêchés sur lieux et celui où ils sont prêts à répondre à un autre appel.

En 1997, les agents de Douanes Canada ont croisé 113 personnes soupçonnées de conduite avec facultés affaiblies aux passages frontaliers de Windsor, 90 dans le tunnel et 23 au pont. Les douaniers n'avaient pas le pouvoir de les arrêter. Ils pouvaient leur demander de garer leur voiture et trouver un autre moyen de transport, ou de passer le volant à un passager sobre, ou encore ils pouvaient appeler la police pour signaler l'incident après leur départ. Le projet de loi permettrait aux douaniers d'arrêter ces conducteurs en état d'ébriété pour les empêcher de circuler dans les rues de Windsor.

Dans les cas de conduite avec facultés affaiblies, des consignes devront être adoptées. Par exemple, il pourrait y avoir un problème de responsabilité si le douanier demandait à un conducteur qu'il soupçonne de conduite avec facultés affaiblies de se rendre en voiture à un deuxième point d'inspection et qu'en chemin le conducteur frappait un piéton ou un autre véhicule.

La conduite avec facultés affaiblies est un problème inquiétant pour tous, et le service de police de Windsor prend la chose très au sérieux. Au moment où je vous parle, un des membres de notre service de police, la directrice du Centre d'urgence 911, Carole Taylor, repose dans un hôpital de Windsor victime des graves blessures qu'elle a subies à la suite d'une collision avec un chauffeur en état d'ébriété. Sa vie, celles de sa famille et de ses amis ont basculé ce soir-là.

Nous savons que des conducteurs en état d'ébriété rentrent à Windsor par la frontière. Pour atténuer le problème, nous avons mis sur pied des programmes RIDE, dans le cadre desquels les agents de police vont travailler au complexe douanier à la sortie du tunnel pour venir en aide aux agents des douanes et aux administrateurs du tunnel.

Ces policiers sont payés directement par la Windsor-Detroit Tunnel Corporation et utilisent les auto-patrouilles du Service de police de Windsor. Il y a aussi des policiers qui travaillent à salaire ou à contrat au Bureau d'immigration de Windsor de nuit, la fin de semaine. Ils y sont affectés pendant leurs heures de repos et sont alors payés directement par Immigration Canada.

Je peux vous dire que la population serait scandalisée d'apprendre qu'on laisse circuler dans les rues de Windsor des personnes soupçonnées de conduire avec facultés affaiblies. Je ne critique pas les douaniers qui n'ont pas le pouvoir de les arrêter, mais il est rassurant de savoir que cette lacune dans l'application de la loi va bientôt être corrigée.

Est-il dangereux de travailler aux postes frontaliers canadiens? Les douaniers ont-ils besoin de plus de formation pour exercer les nouveaux pouvoirs qui leur seront conférés?

On dit qu'une image vaut mille mots. Permettez-moi alors de répondre à ces deux questions en vous montrant une photo prise par un journaliste du *Windsor Star* au moment où un agent de

officer at the Ambassador Bridge. The subject, believed to be armed, was trying to enter Canada by hiding in the trunk of a car.

Yes, there is a danger. Yes, the Customs inspectors will need to be trained to meet the requirements of their expanded mandate.

I would like to offer some comments on training.

I have had the opportunity to read the submissions made before this committee by representatives of both the Department of Revenue Canada and the Customs Excise Union. It is clear through reading these submissions that they recognize the need for training. I noted that they feel that two weeks' training would be sufficient to prepare Customs inspectors for their duties. I took the liberty of discussing this with our training branch and they agree that this should be sufficient.

The Windsor Police Service has a partnership agreement with St. Clair College in Windsor. Our training branch, a unit that I am very proud of, is located on the campus at St. Clair College and we make use of their facilities and their expertise. I feel that we have the ability to provide the necessary training for Customs officers at the local level with regard to these new powers. I have sent a letter to Revenue Canada in Windsor seeking a meeting with them to discuss this. I see an opportunity here for the Windsor Police Service to provide law enforcement training to our new partners in crime prevention.

With the new powers, the Customs inspectors should be issued with pepper spray and batons, as their risk of physical confrontation when dealing with arrested persons will increase. This will involve training. Our police officers must undergo refresher training once a year on use of force.

In the province of Ontario, when a police officer uses force on a citizen, even if the force is open-hand tactics, a use-of-force form must be filled out. This form is a must under the Police Services Act of Ontario and covers only police officers in Ontario. The form enables us to evaluate the way our officers conduct themselves when dealing with violent individuals and effecting arrest. I would suggest that a similar process be adopted by Customs to evaluate and successfully monitor the new powers.

I am aware that at the local level that Canada Customs fills out a form when handcuffs are used. There is something similar there.

Part of the additional training should also include roadside screening devices for impaired drivers. This equipment is not a must, but it is an optional tool available. In the majority of cases the Customs officers will form their own opinion as to the sobriety of individuals.

The officers should be updated on presentation and preservation of evidence. They may find themselves having to testify in court more than in the past.

Another issue that seemed to cause some concern during submissions before this committee was response time. I can assure you that in the City of Windsor we will respond to and treat calls for persons in custody as a priority. We welcome the opportunity

police de Windsor procédait à une arrestation au pont Ambassador. L'individu, qu'on croyait armé, essayait d'entrer au Canada caché dans le coffre arrière d'une voiture.

Oui c'est dangereux. Oui, les douaniers devront recevoir une formation pour remplir leur nouveau mandat.

J'aimerais formuler certaines réflexions sur la formation.

J'ai eu l'occasion de lire les mémoires soumis à votre comité par des représentants du ministère du Revenu et de l'Union Douanes Accise. J'ai pu constater que les deux groupes reconnaissent que la formation est nécessaire. Pour eux, une formation de deux semaines suffirait à préparer les inspecteurs des douanes à l'exercice de leurs nouvelles fonctions. Je me suis permis de discuter de la question avec les responsables de notre service de formation qui jugent effectivement que ce serait suffisant.

Dans le cadre d'une entente de partenariat entre notre service de police et le collège St. Clair de Windsor, notre centre de formation, dont je suis très fier, est installé sur le campus du collège où il profite des installations et de l'expertise de cet établissement d'enseignement. J'estime que nous pouvons fournir localement la formation dont les douaniers ont besoin pour s'acquitter de leurs nouvelles fonctions. J'ai d'ailleurs écrit aux responsables de Revenu Canada, à Windsor, pour les rencontrer à ce sujet. C'est une occasion pour le Service de police de Windsor de fournir une formation à nos nouveaux partenaires dans la prévention du crime.

Pour exercer leurs nouvelles fonctions, les douaniers devraient être équipés de gaz poivré et de matraques parce que les risques d'altercations avec les personnes arrêtées seront accrus. Cela exigera une formation. Nos policiers doivent suivre une formation d'appoint sur l'usage de la force une fois par année.

En Ontario, la Loi sur les services policiers oblige les policiers qui emploient la force quelle qu'elle soit à remplir un formulaire à cet effet. Cette mesure nous permet d'évaluer la façon dont nos policiers agissent quand ils arrêtent des personnes violentes. Je proposerais qu'une mesure semblable soit adoptée par le Service des douanes pour l'évaluation et le contrôle des nouveaux pouvoirs conférés à leurs agents.

Je sais qu'à Windsor, les agents de Douanes Canada remplissent un formulaire quand ils utilisent des menottes. C'est en quelque sorte la même chose.

Il faudrait également donner une formation sur l'utilisation de l'alcootest routier. Cet appareil n'est pas obligatoire mais il est accessible. Dans la majorité des cas, les douaniers pourront juger par eux-mêmes de la sobriété des conducteurs.

Les douaniers devraient recevoir une nouvelle formation sur la présentation et la conservation des preuves parce qu'ils auront peut-être à témoigner plus souvent qu'avant devant les tribunaux.

Le délai d'intervention est un autre problème qui a semblé soulever des inquiétudes d'après les exposés présentés à votre comité. Je peux vous assurer que la ville de Windsor traite en priorité les incidents impliquant des personnes en détention. Nous

to work with Customs to lessen the threat of impaired drivers on our streets. We have a close working relationship with Canada Customs now and I do not see any movement away from this.

Will this initiative cause extra work for our officers? Yes, of course it will, but I would much rather have our officers spend time going to the tunnel or the bridge to continue the arrest of an impaired driver there than responding to a call to a fatal accident somewhere in our city, a fatal accident that we would have had the opportunity to prevent through the passing of this legislation.

The Windsor Police Service is committed to the safety of our citizens. We are committed to a reduction in crime and we are committed to working with partners in public safety to achieve these ends.

I endorse this proposed legislation and look forward to its speedy passage.

I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: For the record, the picture which you have circulated, which all members of the committee have seen, shows a Windsor police officer holding a suspect in the trunk of a car. The Windsor policeman has his gun out and is aiming it at the suspect.

Mr. Dagley: Yes. It is a vehicle with a Michigan licence plate.

Senator Bryden: I noted that you indicated that these people are equipped with pepper spray and batons.

Mr. Dagley: Yes.

Senator Bryden: You would not advocate that they be armed with firearms?

Mr. Dagley: No, I am not advocating that at all. I have read, in one of the previous discussions in this committee, that there was a suggestion that the committee study that, as it had not been studied since 1980. I am not advocating that the officers be armed. That is a decision which someone else would have to make.

Once the new powers are given I am sure they will be closely monitored. Perhaps after a year or so there will be other thoughts on that but I am not advocating that right now.

Senator Bryden: The pepper spray is a self-defence mechanism, at the very least.

Mr. Dagley: That is definitely necessary, yes.

Senator Bryden: Most encounters would be at close quarters, I would think.

Mr. Dagley: Yes. I know that handcuffs are available to Customs officers but I believe that every one of them should be provided handcuffs.

The chances of getting into a volatile situation will increase with the passage of this legislation. Customs officers will sometimes be stopping vehicles carrying three or four intoxicated people and if they try to arrest an impaired driver the passengers could react. I believe that must happen.

sommes heureux de pouvoir travailler avec le Service des douanes pour limiter la menace que représentent les conducteurs en état d'ébriété. Nous entretenons déjà des liens étroits avec Douanes Canada et je ne vois pas pourquoi cela changerait.

Cette mesure va-t-elle accroître le travail de nos policiers? Oui, bien sûr, mais j'aime mieux que nos policiers prennent le temps d'aller arrêter un conducteur avec facultés affaiblies aux passages frontaliers que de les voir se rendre sur les lieux d'un accident mortel ailleurs dans la ville, accident qu'on aurait pu prévenir en adoptant ce projet de loi.

Le Service de police de Windsor a à coeur la sécurité de nos citoyens. Nous nous efforçons de réduire le crime et nous nous faisons un devoir de travailler avec nos partenaires pour assurer la sécurité de la population.

J'approuve le projet de loi et j'attends avec impatience son adoption.

Je serais heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

La présidente: J'aimerais apporter certaines précisions au sujet de la photo que vous avez fait circuler, et que tous les membres du comité ont vue, photo qui montre un policier de Windsor qui tient un suspect dans le coffre arrière d'une voiture et pointe son arme sur lui.

M. Dagley: Oui. C'est un véhicule portant une plaque d'immatriculation du Michigan.

Le sénateur Bryden: Vous avez parlé d'équiper les agents de gaz poivré et de matraques.

M. Dagley: Oui.

Le sénateur Bryden: Vous ne recommanderiez pas qu'ils puissent porter des armes à feu?

M. Dagley: Non pas du tout. J'ai lu que le comité avait parlé d'étudier la question qui ne l'a pas été depuis 1980. Je ne recommande pas que les agents soient armés. C'est à d'autres que moi d'en décider.

Une fois que les nouveaux pouvoirs auront été conférés, je suis sûr qu'on surveillera la situation de près. On révisera peut-être nos positions après un an, mais pour l'instant ce n'est pas ce que je recommande.

Le sénateur Bryden: Le gaz poivré est un moyen de défense à tout le moins.

M. Dagley: Qui est tout à fait nécessaire, oui.

Le sénateur Bryden: J'imagine que la plupart des échanges se feront d'assez près.

M. Dagley: Oui. Je sais que les douaniers ont accès à des menottes, mais je pense que chacun d'entre eux devraient en avoir.

Les douaniers risqueront plus souvent de se retrouver dans des situations dangereuses après l'adoption du projet de loi. S'ils essaient d'arrêter un conducteur avec facultés affaiblies dans une voiture où se trouvent trois ou quatre passagers en état d'ébriété, quelqu'un pourrait réagir. Je pense que ça arrive.

The other tool available to them — and I do not know how many have them — is a bullet-proof vest. Those vests are excellent, not only to repel bullets but also to stop knives, broken bottles and other such things. That should be considered as well.

Senator Bryden: Would you say that the best defence in a difficult situation is the response time of your force?

Mr. Dagley: Yes.

Senator Bryden: What sort of response time are you normally able to provide?

Mr. Dagley: Normally, when a call comes in we are there quite quickly. The tunnel is only two blocks from the police station. Many officers are assigned to the downtown area, particularly during the key periods between 9 o'clock in the evening and 3 o'clock in the morning.

The response time is good. It is probably quicker than it is to the Ambassador Bridge but it is fairly good there as well.

On the impaired driving issue, Windsor has 14 breathalyser technicians at this time. On any given shift we probably would not have more than four of them on the road. Four may even be a luxury.

When a breathalyser technician gets involved in one of those arrests he or she is off the road for about an hour and a half. As I understand the powers that would be given to Customs officers they would detain an impaired driver and call the Windsor police who would take over the arrest and give the individual a breathalyser test.

I do not know how much busier we will be. I suspect that when the legislation is passed we will be very busy until the Americans get the message that if they cross the border in an impaired state they will be scooped.

As a suggestion, after the effects of the legislation have been monitored for a period of time, if the extra arrests are a drain on the Windsor Police Service, or other police services across Canada, perhaps Customs officers could be given the power to conduct their own breath tests or perhaps there could be more police officers at the border points. There would then be the issue of who would pay for that, of course.

Senator Bryden: I appreciate that. I am concerned about the safety of the peace officers in these situations. My concern is not so much with the impaired driving situation but in relation to people who are wanted on warrants or people who are trying to take children across the border illegally. Those wanted on warrants, in particular, may be armed and dangerous.

In your view, should the Customs officers attempt to detain those people or should they simply identify them and perhaps try to delay them until the police arrive? I can envision very difficult situations such as the one of the fellow in the trunk of the car.

Ils pourraient aussi être équipés — et je ne sais pas si beaucoup d'entre eux le sont déjà — d'un gilet pare-balles. Ces gilets sont très utiles pour se protéger des balles, mais aussi des coups de couteau, de verre cassé et d'autres armes. On devrait aussi envisager d'en fournir.

Le sénateur Bryden: Diriez-vous que dans une situation difficile, le meilleur moyen de défense de vos forces policières est le temps d'intervention?

M. Dagley: Oui.

Le sénateur Bryden: Quel est habituellement votre délai d'intervention?

M. Dagley: Normalement, nous répondons très rapidement aux appels. Le tunnel se trouve seulement à deux coins de rue du poste de police. Beaucoup d'agents de la paix sont affectés au centre-ville, surtout entre 9 heures le soir et 3 heures le matin, période plus critique.

Le délai d'intervention est bon. Il est probablement plus court qu'au pont Ambassador, mais il est aussi assez bon à cet endroit.

Pour la conduite avec facultés affaiblies, Windsor compte actuellement 14 techniciens à l'alcootest. Nous ne pourrions probablement jamais avoir plus de quatre d'entre eux sur la route à la fois, et quatre est peut-être même beaucoup.

Quand un de ces spécialistes doit se rendre sur les lieux d'une arrestation, il en a pour environ une heure et demie. Si j'ai bien compris les nouveaux pouvoirs qui seraient conférés, les douaniers pourraient détenir une personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies en attendant qu'un policier de la ville soit dépêché sur les lieux pour prendre la relève et soumettre le conducteur à l'alcootest.

Je ne sais pas dans quelle mesure notre charge de travail augmentera. Je pense que nous serons très occupés après l'adoption du projet de loi, jusqu'à ce que les Américains se rendent compte qu'ils vont se faire arrêter s'ils traversent la frontière en état d'ébriété.

Si, après un certain temps, le projet de loi continue d'entraîner un trop gros surcroît de travail pour le Service de police de Windsor, ou les autres services policiers du Canada, on pourrait peut-être autoriser les douaniers à faire subir l'alcootest ou encore augmenter le nombre de policiers aux postes de douanes. Il faudrait ensuite déterminer qui paierait le service bien sûr.

Le sénateur Bryden: J'en suis bien conscient. Je me préoccupe de la sécurité des agents de la paix dans ces circonstances. Ce n'est pas tant les conducteurs aux facultés affaiblies qui représentent un danger que les personnes qui font l'objet d'un mandat d'arrestation ou celles qui essaient de faire traverser la frontière illégalement à des enfants. Les personnes faisant l'objet d'un mandat d'arrestation, en particulier, peuvent être armées et dangereuses.

À votre avis, les douaniers devraient-ils essayer de détenir ces personnes ou simplement les identifier et peut-être essayer de les retenir jusqu'à l'arrivée des policiers. Je peux imaginer des situations très délicates comme celle du suspect dans le coffre arrière de la voiture.

Mr. Dagley: I believe they would make every effort to detain them in the hope that the police officers would arrive quickly.

The particular case in the photograph could have been a very nasty situation. That vehicle had run the port on several previous occasions and Customs were watching for it. When it came through the Customs officer told the driver that he would have to go over to a secondary area and the driver, for some reason, said something to the effect that there was someone in the trunk and that he thought he had a gun. We arrived very quickly and there was some cooperation from the driver. He was not going to flee under those circumstances.

The individual in the trunk did not have a firearm as it turned out.

I would think that under these new powers, if someone is wanted on a warrant, the Customs officers would try to detain him until we arrive.

It is not for me to say whether there should be an armed presence at the border.

Senator Bryden: I am not advocating that. The level of risk increases exponentially when people are armed.

Mr. Dagley: The level of risk for Customs officers will definitely increase but we must give them the necessary tools and the training to go with those tools.

Senator Bryden: Is it not true that judgement must be exercised in almost every instance? The individual must be trained to exercise the type of judgement required to determine whether a situation is one in which they should attempt to detain an individual or whether it is too dangerous and they should be looking for help.

Mr. Dagley: It could depend on the individual. I know that most Customs officers are very dedicated and I think they will try to detain such individuals. I cannot see them letting someone go through for whom they know an outstanding warrant has been issued if or they are driving a stolen car or whatever.

Senator Gigantès: Some of the Customs officers who appeared before us described armament that Customs officers across the border carry. It sounded very impressive. However, if you detain someone wanted on a warrant who is described as is armed and dangerous is a Kevlar vest, the pepper spray and a baton enough? Are the tools at the disposal of a Customs officer sufficient if the suspect starts shooting at the Customs officer?

Mr. Dagley: No, not if he starts shooting, but if Customs officers have that information they must react and subdue and handcuff the assailant. They may also use the pepper spray.

If there is a lookout in the vehicle and the suspect is armed and dangerous I would hope that there would be a mechanism in place. Well, I know there is because the police will be there quickly. They will do the best they can to delay that person, maybe without even arousing the suspicion of that person. They may say, "Just pull over for a minute."

M. Dagley: J'imagine qu'ils vont tout mettre en oeuvre pour les détenir dans l'espoir que les policiers vont arriver rapidement.

L'incident dont la photo fait état aurait pu être très pénible. La voiture avait déjà traversé la frontière plusieurs fois et le Service des douanes la surveillait. Quand la voiture est arrivée, le douanier a indiqué au conducteur qu'il devait subir une deuxième inspection et, pour une raison quelconque, le conducteur lui a fait comprendre qu'une personne se trouvait dans le coffre arrière et qu'il pensait qu'elle avait une arme. Nous sommes arrivés très rapidement et le conducteur a en quelque sorte collaboré. Il n'allait pas s'enfuir dans ces circonstances.

La personne cachée dans le coffre de la voiture n'avait finalement pas d'arme à feu.

Je pense que les douaniers, investis de leurs nouveaux pouvoirs, essaieraient de détenir une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrestation jusqu'à ce que nous arrivions.

Ce n'est pas à moi de dire s'il devrait y avoir des agents armés à la frontière.

Le sénateur Bryden: Ce n'est pas ce que je préconise. Les risques augmentent de façon exponentielle quand les gens sont armés.

M. Dagley: Il est certain que les risques vont augmenter pour les douaniers, mais nous devons leur donner les outils nécessaires et la formation pertinente.

Le sénateur Bryden: Ne faudra-t-il pas faire preuve de jugement dans presque tous les cas? Le douanier doit apprendre à déterminer s'il peut essayer de détenir une personne ou s'il doit demander de l'aide parce que la situation est trop dangereuse.

M. Dagley: Ça peut dépendre de la personne. La plupart des douaniers sont très consciencieux et je pense qu'ils vont essayer de détenir ce genre d'individu. Je ne peux pas croire qu'ils laisseraient partir quelqu'un quand ils savent qu'il fait l'objet d'un mandat d'arrestation, conduit une auto volée ou a commis une infraction quelconque.

Le sénateur Gigantès: Des douaniers qui ont comparu devant nous ont décrit les armes que les douaniers américains possèdent. Ça semblait très impressionnant. Si vous détenez quelqu'un qui est recherché, qu'on dit armé et dangereux, est-ce qu'un gilet pare-balles, du gaz poivré et une matraque suffisent? L'équipement dont disposent les douaniers est-il suffisant si le suspect commence à tirer sur eux?

M. Dagley: Non, pas s'il commence à tirer. Mais si les douaniers sont au courant de la situation, ils doivent réagir, maîtriser l'assaillant et lui passer les menottes. Ils peuvent aussi utiliser du gaz poivré.

Si un avis de signalement existe au sujet du véhicule et que le suspect est armé et dangereux, j'espère qu'il y aura un mécanisme en place. En fait, je sais qu'il y en a un parce que la police va se rendre sur les lieux rapidement. Les douaniers vont tout essayer pour retenir cette personne, peut-être même sans éveiller ses soupçons. Ils peuvent peut-être simplement lui demander de se ranger sur le côté un instant.

Senator Gigantès: You do not advocate arming Customs officers.

Mr. Dagley: Personally, no, I do not.

Senator Gigantès: This is a British attitude, of which I approve. It is a very British rather than an American attitude.

Mr. Dagley: It may be, but I think it comes with 37 years of police experience that says there are enough guns out there already.

Senator Gigantès: I am glad to hear you say that.

Mr. Dagley: I know that Customs officers, if they were armed, could be as well trained as the police and as well qualified, but it puts extra weapons out there.

No, I am not advocating it, but it is not my decision. That is only my opinion.

Senator Gigantès: Well, it is an opinion backed up by a lot of experience.

With respect to training, some of the members of the Customs officers' union did not think two weeks' training was sufficient. They thought more training would be necessary if Customs officers were to perform these new tasks and do so safely.

Mr. Dagley: I checked with our training branch and I asked them about the use of force training, the powers of arrest and things such as that. They thought two weeks was sufficient.

You must remember that Customs officers have a great deal of training right now. They are already in the mode. This is nothing new to them.

Senator Gigantès: Is there a requirement for a certain standard of physical conditioning to be able to perform jobs such as that?

Mr. Dagley: For police officers, yes. I cannot answer for Customs officers.

Senator Gigantès: If Customs officers begin performing tasks that they have not been performing before and which are more in the police category of work rather than Customs officer work, should these Customs officers also be in good physical condition?

Mr. Dagley: It would definitely be a plus but it may not be a necessity. It is important that physical help be close by.

The Chairman: I wish to ask a follow-up question with respect to border Customs inspectors deciding how to arrest those they think are armed. I am sure that lone police officers must also make decisions such as this in a regular fashion. There must be some sort of training that could be put in place as to whether or not they would be putting themselves in danger.

Mr. Dagley: That is a very good point. Our officers are trained or instructed under those circumstances, particularly where they are alone, to get help in stopping a vehicle or surrounding an individual. Even if there are two officers in the car if it is known that the person in the vehicle they want to pull over is armed they will probably not do it. They will keep the individual in sight and get help until they are able to contain the vehicle or the individual

Le sénateur Gigantès: Vous ne recommandez pas que les douaniers soient armés.

M. Dagley: Personnellement non.

Le sénateur Gigantès: C'est un point de vue britannique que j'approuve. C'est une attitude beaucoup plus britannique qu'américaine.

M. Dagley: Peut-être mais, après avoir passé 37 ans dans la police, je trouve qu'il y a déjà assez d'armes à feu en circulation.

Le sénateur Gigantès: Je suis heureux de vous l'entendre dire.

M. Dagley: Je sais que les douaniers pourraient agir avec autant de compétence que les policiers s'ils étaient armés, mais cela ne fait qu'augmenter les armes en circulation.

Non, je ne le recommande pas, mais c'est mon opinion personnelle.

Le sénateur Gigantès: Votre opinion s'appuie sur une vaste expérience.

Pour ce qui est de la formation, certains représentants du syndicat des douaniers ne trouvaient pas suffisante une formation de deux semaines. Ils estimaient nécessaire qu'elle soit plus longue pour que les douaniers soient en mesure de s'acquitter de leurs nouvelles fonctions en toute sécurité.

M. Dagley: Je me suis informé auprès des responsables de notre service de formation, qui sont d'avis que deux semaines suffiraient pour enseigner ce qu'il faut savoir sur l'usage de la force, les pouvoirs d'arrestation et ce genre de choses.

Les douaniers reçoivent déjà une bonne formation. Ils sont déjà au courant d'un tas de choses, ce n'est rien de nouveau pour eux.

Le sénateur Gigantès: Pour s'acquitter de fonctions de cette nature, faut-il avoir une certaine forme physique?

M. Dagley: Dans le cas des policiers, oui. Pour les douaniers, je ne peux vous répondre.

Le sénateur Gigantès: Si les douaniers commencent à exercer de nouvelles fonctions, qui s'apparentent plus à des fonctions de policier qu'à des fonctions de douanier, ne devront-ils aussi être en bonne forme physique?

M. Dagley: Ce serait sûrement utile, mais ce n'est pas une nécessité. Il est important qu'il y ait de l'aide possible à proximité.

La présidente: J'aimerais revenir sur la question de l'arrestation par des inspecteurs des douanes d'une personne soupçonnée d'être armée. J'imagine que les policiers qui agissent seuls ont régulièrement le même genre de décision à prendre. On pourrait sûrement former les douaniers sur les risques qu'ils peuvent prendre.

M. Dagley: Votre remarque est très pertinente. Nos policiers reçoivent une formation ou des instructions sur la façon d'agir dans ces circonstances, surtout quand ils sont seuls, pour se faire aider à arrêter un véhicule ou à encercler un individu. Même deux policiers dans une auto-patrouille ne vont probablement pas demander à une personne d'arrêter s'ils savent qu'elle est armée. Ils vont la garder à vue et demander de l'aide pour pouvoir

and then take them down. That may be the way for Customs to proceed.

As I said, Customs officers can be very good at delaying people without arousing their suspicions until help is there. I am sure they will become even better at it.

Senator Lewis: This change in the legislation will require considerable cooperation between Canada Customs and the police force.

Mr. Dagley: Yes.

Senator Lewis: In your situation, it is a large city. Many people pass through there. You are well organized. However, in smaller places such as small ports do you foresee any problems with Customs officials?

Mr. Dagley: I do not see a problem with cooperation. I crossed over from the U.S. into Canada at a border crossing in Saskatchewan. One officer was working there and it was kind of lonely. The problem in those situations is the response time, because the nearest police officer may be 100 miles away; in Windsor the police may only be 100 yards away. That is the difference.

Senator Lewis: This concerns me. Perhaps I should have looked at this bill more closely. However, as I read these amendments it strikes me that there might be a delay between the time the Customs officer detains the person in custody and the time the detainee is arrested. From a technical point of view I am wondering how the rights of those parties might be affected. They are arrested and detained for quite some time without actually being charged or warned as to anything they might say. That puzzles me somewhat.

Mr. Dagley: I have thoughts on this but I can really only relate to what would happen in Windsor.

When an arrested person is handed over to a police officer by the Customs inspectors that person must appear before a justice within 24 hours. In a place such as Windsor there is no problem.

With an impaired driver, if they will be going into breathalyser evidence and issues such as that, we must have a quick response because the first test must be done within two hours.

Senator Lewis: Unfortunately, the effect of liquor wears off.

Mr. Dagley: That is the way the law is written.

I will refer to Saskatchewan again. If a Customs officer there detains someone for impaired driving I cannot say how long it would be before help would arrive. I do not know. However, in a large city with a border crossing such as ours we will be on-site quickly. I can only give the Windsor perspective on it. We welcome this in Windsor.

Senator Lewis: Did you have any consultations in your department on the preparation of this bill or the planning for it?

intercepter le véhicule ou la personne et l'arrêter. Les douaniers pourraient peut-être faire la même chose.

Comme je l'ai dit, les agents des douanes peuvent être très habiles quand il s'agit de retenir des gens sans éveiller leurs soupçons jusqu'à l'arrivée de l'aide. Je suis sûr qu'ils deviendront encore meilleurs.

Le sénateur Lewis: Ce changement à la loi nécessitera beaucoup de coopération entre Douanes Canada et les forces policières.

M. Dagley: Oui.

Le sénateur Lewis: Dans votre cas, il s'agit d'une grande ville. Beaucoup de gens traversent la frontière. Vous êtes bien organisés. Cependant, dans de petites places comme de petits ports d'entrée, envoyez-vous des problèmes avec les agents des douanes?

M. Dagley: Je ne vois pas de problème pour ce qui est de la coopération. J'ai franchi la frontière américaine pour entrer au Canada à un poste-frontière en Saskatchewan. Un agent y travaillait et l'endroit était plutôt isolé. Le problème, dans ces situations, est le temps de réaction, parce que l'agent de police le plus près peut se trouver à 100 milles de distance; à Windsor, la police ne peut être qu'à 100 verges. C'est la différence.

Le sénateur Lewis: Cela me préoccupe. J'aurais peut-être dû regarder ce projet de loi plus attentivement. Cependant, au fur et à mesure que je lis ces amendements, je me dis qu'il se pourrait qu'il existe un délai entre le moment où l'agent des douanes met la personne sous garde et celui où la personne détenue est arrêtée. D'un point de vue technique, je me demande de quelle façon les droits de ces gens pourraient être lésés. Ils sont arrêtés et mis sous garde pendant une assez longue période sans que des accusations ne soient en fait portées contre eux ni sans être avertis de faire attention à ce qu'ils pourraient dire. Cela me laisse perplexe.

M. Dagley: J'ai des idées là-dessus, mais je ne peux que parler de ce qui se passerait à Windsor.

Quand une personne en état d'arrestation est remise à un agent de police par les inspecteurs des douanes, cette personne doit comparaître devant un juge dans les 24 heures. Dans un endroit comme Windsor, cela ne pose pas de problème.

Dans le cas d'une personne arrêtée pour conduite en état d'ébriété, il faut agir rapidement parce que l'alcootest doit être administré dans les deux heures.

Le sénateur Lewis: Malheureusement, l'effet de l'alcool disparaît.

M. Dagley: C'est ainsi qu'est libellée la loi.

Je parlerai à nouveau de la Saskatchewan. Si un agent des douanes y détient une personne pour conduite en état d'ébriété, je ne peux dire combien de temps il s'écoulera avant que de l'aide n'arrive. Je ne le sais pas. Cependant, dans une grande ville comme la nôtre où il existe un point de passage frontalier, nous serons rapidement sur place. Je ne peux que parler pour Windsor. Nous sommes heureux de cette initiative ici à Windsor.

Le sénateur Lewis: Votre service a-t-il participé à des consultations au sujet de la préparation de ce projet de loi ou de sa planification?

Mr. Dagley: No. On a personal note, I called a few people at my level with the Customs in Windsor with whom I deal frequently and got some of the statistics from them. I can tell you that they are in favour of it.

Senator Lewis: What about the Association of Police Chiefs and police associations?

Mr. Dagley: I am sure that the Association of Chiefs of Police for the province of Ontario would support this as would the Canadian Association of Chiefs of Police. I cannot speak for the Canadian Police Association or the Ontario Police Association. I do not know what their position would be, for example, on the firearms issue. They may want to see the Customs officers armed. I do not know because I have not consulted with them on it.

Senator Lewis: I was thinking more not whether they were in favour of the proposed legislation but whether there was any consultation between the Justice department, which presumably drew up the bill, and police associations.

Mr. Dagley: I am not aware of that, senator.

The Chairman: I understand that the Association of Chiefs of Police were the people who suggested you come here and I understand that they do support the bill.

Senator Lewis: I was not thinking so much of support as consultation.

Senator Cogger: I am trying to sort out in my mind the effect of the passage of the bill, assuming that it were to take place. You told us that, for instance, the Windsor city police force answers about 600 calls per year.

Mr. Dagley: Yes.

Senator Cogger: Assuming this bill passed it would be 600 fewer calls, presumably.

Mr. Dagley: It might be an additional 600 calls.

Senator Cogger: I do not get it. Would there be more drivers coming by?

Mr. Dagley: The Customs officers would arrest more people than they currently arrest and then they would have to turn them over to the police officers. All those calls that we respond to there are not where we are picking up people who have been arrested. It could be all kinds of calls. We have motor vehicle accidents occur on the bridge and in the tunnel. We have disorderlies there, drunks. We are called for drugs or when firearms are found by Customs officers. There are many things. Those calls will still be there but I think we will go there more than we do at the present time.

Senator Cogger: You have been with police forces both in this country and elsewhere for 30-some years.

Mr. Dagley: Yes.

Senator Cogger: Here is a bill that would grant to a designated officer who comes out of Customs certain powers in relation to a criminal offence under any act of Parliament. That is a tall order. We will create a group of instant policemen with two weeks' training.

M. Dagley: Non. Personnellement, j'ai contacté quelques personnes de mon niveau aux Douanes à Windsor avec qui j'ai traité fréquemment et de qui j'ai obtenu certaines statistiques. Je peux vous dire qu'ils sont en faveur du projet de loi.

Le sénateur Lewis: Et l'Association des chefs de police et les associations de policiers?

M. Dagley: Je suis certain que l'Association des chefs de police de la province de l'Ontario l'appuierait de même que l'Association canadienne des chefs de police. Je ne peux pas parler pour l'Association canadienne de la police ou l'Association de la police de l'Ontario. Je ne sais pas quelle serait leur position, par exemple, sur la question des armes à feu. Elles voudraient peut-être que les agents des douanes soient armés. Je ne peux pas dire parce que je ne les ai pas consultées à ce sujet.

Le sénateur Lewis: Je ne voulais pas tant savoir si elles étaient en faveur du projet de loi que s'il y avait eu des consultations entre le ministère de la Justice, qui, je le présume, a rédigé le projet de loi, et les associations de policiers.

M. Dagley: Je ne sais pas, sénateur.

La présidente: Je crois que c'est l'Association des chefs de police qui a proposé votre nom comme témoin et je crois comprendre qu'elle est en faveur du projet de loi.

Le sénateur Lewis: Je ne pensais pas tant en termes d'appui qu'en termes de consultation.

Le sénateur Cogger: J'essaie de voir quel effet aura l'adoption du projet de loi, à supposer qu'elle ait lieu. Vous nous avez dit, par exemple, que les forces policières de la ville de Windsor répondent à environ 600 appels par année.

M. Dagley: Oui.

Le sénateur Cogger: À supposer que le projet de loi soit adopté, il y aura, je présume, 600 appels de moins.

M. Dagley: Ce pourrait être 600 appels de plus.

Le sénateur Cogger: Je ne comprends pas. Y aurait-il davantage d'automobilistes?

M. Dagley: Les agents des douanes arrêteront plus de gens qu'à l'heure actuelle et ils devront les remettre aux mains des agents de police. Quand ils feront appel à nous, ce ne sera pas nécessairement pour aller chercher des gens qui ont été arrêtés. Ça pourrait s'agir de toutes sortes d'appels. Il arrive des accidents d'automobile sur le pont et dans le tunnel. Nous avons des personnes en état d'ébriété, des désordres publics. Nous sommes appelés par les agents des douanes quand de la drogue ou des armes sont trouvées. Il y a beaucoup de choses. Outre ces appels, je pense que nous devrons nous y rendre plus souvent qu'à l'heure actuelle.

Le sénateur Cogger: Vous faites partie de la police depuis une trentaine d'années.

M. Dagley: Oui.

Le sénateur Cogger: Nous avons ici un projet de loi qui accorderait à un agent désigné des douanes certains pouvoirs liés à une infraction criminelle relevant de n'importe quelle loi fédérale. C'est très vaste. Nous allons créer instantanément un groupe de policiers qui n'auront que deux semaines de formation.

Mr. Dagley: The powers that will be given to them will not be as exhaustive as powers given to police officers. If I understand this proposal correctly this will apply to detaining people at the borders. It will not permit the Customs officers to do follow-up investigations all over Canada.

Senator Cogger: I appreciate that, sir. I understand that under criminal law, for instance, the first steps taken by the authorities with respect to a suspect or a criminal are of the utmost importance and many a charge has been thrown out because someone tramples on the rights of the individual from the very first time they approach the person. This is a very delicate field of activity throughout. I heard mention of two weeks for the training.

Mr. Dagley: Two weeks for update or refresher training. However, this will only be in the area of use of force, perhaps learning the roadside screening device and how to operate one of those and —

Senator Cogger: Excuse me, sir, but do you know what kind of training the Customs people have in the field of criminal law, the Charter of Rights, search and seizure, that type of thing?

Mr. Dagley: I would think that training is given pertaining to the Customs Act and pertaining to the Criminal Code in so far as there are reasonable grounds for action. They already have the power to arrest people under certain circumstances such as smuggling and the seizure of vehicles. As I see it, this is just expanding that power of arrest to include things such as impaired driving and the child smuggling issues.

Senator Cogger: Proposed subsection 163.5 (4) reads:

A designated officer may not use any power conferred on the officer for the enforcement of this Act for the sole purpose of looking for evidence of a criminal offence under any other Act of Parliament.

Can you explain to me how that will work? Customs officer may be looking for a gun but run into a stash of hashish. Do they say, "No, no, I was not looking for that"? How do you circumvent that?

Mr. Dagley: I do not think this is intended to give Customs officers powers to go on fishing expeditions just because they do not like the look of the individual in the vehicle.

Senator Cogger: With all due respect, sir, is that not what they do? I live not far from the U.S. border and I went through Customs not too long ago on a Saturday morning with another fellow. For some reason unknown to me — and they do not have to tell anyone the reason — the officers searched the entire car. I was not driving. After looking at everything they sent us on our way. They do not have to tell us why they are conducting a search and we cannot object to a search. Are they not allowed to go on fishing expeditions?

M. Dagley: Ils ne disposeront pas de pouvoirs aussi grands que ceux accordés aux agents de police. Si je comprends bien cette proposition, elle leur permettra de détenir sous garde des gens à la frontière. Elle ne permettra pas aux agents des douanes de mener des enquêtes de suivi dans tout le Canada.

Le sénateur Cogger: Je comprends cela, monsieur. Je comprends qu'aux termes du droit criminel, par exemple, les premières mesures prises par les autorités relativement à un suspect ou à un criminel sont de la plus haute importance et qu'on laisse tomber plus d'une accusation parce que les droits de l'individu ont été bafoués dès le moment où la personne a été appréhendée. C'est un champ d'activités très délicat. J'ai entendu parler de deux semaines de formation.

M. Dagley: Deux semaines pour le recyclage. Cependant, cela ne concernera que les cas où il y a usage de la force, quand il s'agira d'apprendre comment administrer l'alcootest routier et comment faire fonctionner un de ces...

Le sénateur Cogger: Excusez-moi, monsieur, mais savez-vous quel genre de formation ont les agents des douanes en matière de droit criminel, de Charte des droits, de fouilles, de perquisitions et de saisies, ce genre de choses?

M. Dagley: Je pense que la formation est donnée conformément à la Loi sur les douanes et au Code criminel dans la mesure où il existe des motifs raisonnables d'agir. Ils ont déjà le pouvoir d'arrêter des gens dans certaines circonstances comme la contrebande et la saisie de véhicules. De la façon dont je vois les choses, il ne s'agit que d'étendre ce pouvoir d'arrestation pour y inclure des choses comme la conduite en état d'ébriété et le rapt d'enfants.

Le sénateur Cogger: Le paragraphe 163.5(4) proposé se lit comme suit:

L'agent des douanes désigné ne peut recourir à ses pouvoirs d'application de la présente loi uniquement pour rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à une autre loi fédérale.

Pouvez-vous m'expliquer comment cela va fonctionner? Supposons qu'un agent des douanes qui fouille pour trouver une arme tombe sur du hachisch. Se dira-t-il qu'il n'a pas le droit d'intervenir? Comment contourner ce problème?

M. Dagley: Je ne pense pas que cette mesure ait pour objet de permettre aux agents des douanes d'entreprendre des fouilles seulement parce qu'ils n'aiment pas l'allure de la personne qui se trouve dans le véhicule.

Le sénateur Cogger: Sauf votre respect, monsieur, n'est-ce pas ce qu'ils font? Je ne vis pas très loin de la frontière américaine et il n'y a pas très longtemps, j'ai passé la douane un samedi avec un compagnon. Pour une raison que je ne connais pas — et ils n'ont pas à donner de raison à quiconque — les agents ont fouillé toute la voiture. Je ne conduisais pas. Après avoir regardé partout, ils nous ont dit que nous pouvions partir. Ils n'ont pas à nous dire pourquoi ils effectuent une fouille et nous ne pouvons nous y opposer. Ne leur permet-on pas d'entreprendre de telles fouilles à l'aveuglette?

Mr. Dagley: I cannot answer that. In my personal experience I have never known them to go on a fishing expedition.

Senator Cogger: This section appears to be difficult in its application. I believe that it is either useless or the cause of big problems. If officers find hashish in my car while on a fishing expedition how are they going to explain that?

Mr. Dagley: That becomes an issue in court. That is why I mentioned training on preservation of evidence and testifying in court. There must not be an abuse of power and I do not think there would be.

Senator Cogger: I appreciate that. However, at first glance, one might be more comfortable without that article entirely. In my experience Customs officers do conduct fishing expeditions. They tell people to open their bags and we do not ask why. If we ask whether they suspect us of something they may say, "No, no. Open it. I want to see everything in there."

Senator Gigantès: That is the right of search which they have under the Customs Act.

Senator Cogger: Yes. I think they have all those rights under section 4 and the way the proposed subclause (4) was drafted may be an impediment to that.

The Chairman: Senator Cogger, officials from Customs and Revenue will be back before this committee on April 1. Those may be questions you could put to them.

Senator Cogger: Thank you.

Last weekend *The Globe and Mail* carried a series of articles about the ham-fisted methods used by U.S. Customs. Did you read about how they can ban people from entering the country for five years?

Mr. Dagley: I did not see that article although there was something similar in *The Toronto Star* today. There are some differences. The U.S. authorities are armed at the border.

Senator Cogger: They are armed?

Mr. Dagley: They are armed at the crossing into Detroit. I do not know whether they are the Customs officers or the Immigration officers. I suspect it is the Immigration officers who are armed. There is a difference.

From my experience of crossing that border many times I can tell you that the Customs people on the Canadian side are true professionals. Most of them on the American side are as well. I support our people. I think they are more friendly. If there is any abuse of power at the border it is not by the Canadian authorities.

Senator Cogger: The articles in *The Globe and Mail* indicated a cowboyish attitude on the part of U.S. Customs.

Mr. Dagley: When I read it I wondered what border crossing they were referring to. In Windsor we do not hear about American

M. Dagley: Je ne saurais dire. D'après mon expérience personnelle, je n'ai jamais eu connaissance de cas où on aurait entrepris des fouilles à l'aveuglette.

Le sénateur Cogger: Cet article semble difficile à appliquer. Je crois qu'il est soit inutile ou qu'il sera à l'origine de gros problèmes. Si des agents trouvent du hachisch dans mon auto pendant qu'ils effectuent une fouille à l'aveuglette, comment vont-ils expliquer cela?

M. Dagley: Ça se règlera en cour. C'est pourquoi j'ai dit que la formation concerne la préservation d'éléments de preuve et le témoignage en cour. Il ne doit pas y avoir abus de pouvoir et je ne pense pas qu'il y en aura.

Le sénateur Cogger: Je comprends cela. Cependant, à première vue, on ferait peut-être mieux de supprimer tout cet article. D'après mon expérience, les agents des douanes procèdent à des fouilles à l'aveuglette. Ils demandent aux gens d'ouvrir leur sacs et nous ne savons pas pourquoi. Si nous leur demandions s'ils nous soupçonnent de quelque chose, ils pourraient se contenter de nous dire qu'ils veulent voir tout ce qu'il y a à l'intérieur.

Le sénateur Gigantès: Ils le font en vertu du droit de fouille que leur confère la Loi sur les douanes.

Le sénateur Cogger: Oui. Je crois qu'ils ont tous ces droits aux termes de l'article 4 et que dans son libellé actuel, le paragraphe (4) proposé pourrait y faire obstacle.

La présidente: Sénateur Cogger, des fonctionnaires des Douanes et Revenu comparaitront du nouveau devant ce comité le 1^{er} avril. Vous pourriez peut-être leur adresser ces questions.

Le sénateur Cogger: Merci.

Le week-end dernier, le *Globe and Mail* a publié une série d'articles sur les méthodes musclées utilisées par les douaniers américains. Avez-vous lu l'article relatant comment ils peuvent interdire à des gens d'entrer au pays pendant cinq ans?

M. Dagley: Je n'ai pas lu cet article, bien que j'aie vu quelque chose de semblable dans le *Toronto Star* aujourd'hui. Il existe des différences. Les autorités américaines sont armées à la frontière.

Le sénateur Cogger: Elles sont armées?

M. Dagley: Elles sont armées au poste-frontière de Detroit. Je ne sais pas s'il s'agit d'agents des douanes ou d'agents d'immigration. Je crois que ce sont les agents d'immigration qui sont armés. Il y a une différence.

J'ai traversé cette frontière à de nombreuses reprises, et je peux vous dire que les agents des douanes du côté canadien sont de véritables professionnels. La plupart de ceux qui se trouvent du côté américain le sont également. J'appuie nos gens. Je crois qu'ils sont plus amicaux. S'il y a abus du pouvoir à la frontière, ce n'est pas le fait des autorités canadiennes.

Le sénateur Cogger: Les articles dans le *Globe and Mail* parlaient d'une attitude cavalière de la part des douaniers américains.

M. Dagley: Quand j'ai lu cela, je me suis demandé de quel côté de la frontière ils parlaient. À Windsor, nous n'entendons pas parler

officials stopping Canadians for no reason at all and impounding their cars for no reason. If it does happen they keep it very quiet.

Senator Gigantès: Following up on what Senator Cogger said, proposed subclause 163.5 (1) reads:

In addition to the powers conferred on an officer for the enforcement of this Act, a designated officer who is at a customs office and is performing the normal duties of an officer has, in relation to a criminal offence under any other Act of Parliament, the powers and obligations of a peace officer under sections 495 to 497 of the *Criminal Code*.—

Therefore, an officer has the right, more or less, to go on a fishing expedition. It says “any other act of Parliament”.

Under proposed subclause (4) we see:

A designated officer may not use any power conferred on the officer for the enforcement of this Act for the sole purpose of looking for evidence of a criminal offence under any other Act of Parliament.

Proposed subclause 163.5 (1) says that he has the right to look for any contravention of any other act of Parliament and (4) says that he does not have that right. Am I wrong?

The Chairman: In previous testimony before this committee Ms Tracey from the department said:

Right now Customs officers have the power of search without warrant. That power is exclusive to Customs officers because of the circumstances of their business. The idea behind this provision was to ensure that they not use the extraordinary powers they have been given for border security in order to pursue or to find evidence of Criminal Code offences...

There is, of course, a tougher standard for search in the Criminal Code.

Police officers in Ottawa or in Toronto do not have the kind of search authority that Customs officers have at the border. The idea behind this was to ensure that Customs officers not use these extraordinary powers in order to get at Criminal Code offences.

That may help the discussion somewhat.

Senator Gigantès: With all due respect, Madam Chair, that witness was speaking of what was intended. Senator Cogger and I are speaking of what is said and what is said seems to be a contradiction. You cannot say that you have the right to look at everything and then say, “But you must not.” I find that a little difficult.

Senator Pépin: I see that in French it says that they have the power to detain and arrest persons.

fonctionnaires américains qui ont arrêté des Canadiens sans aucune raison et ont saisi leurs autos sans aucune raison. Si cela arrive, nous n'en entendons pas parler.

Le sénateur Gigantès: Pour faire suite à ce qu'a dit le sénateur Cogger, le paragraphe 163.5(1) proposé se lit comme suit:

Dans le cadre de l'exercice normal de ses attributions à un bureau de douane, l'agent des douanes désigné, en plus des pouvoirs conférés aux agents des douanes pour l'application de la présente loi, a les pouvoirs et obligations que les articles 495 à 497 du Code criminel [...]

Donc, un agent a le droit, plus ou moins, de procéder à une fouille à l'aveuglette. On dit «toute autre loi fédérale».

Aux termes du paragraphe (4) proposé, il est dit:

L'agent des douanes désigné ne peut recourir à ses pouvoirs d'application de la présente loi uniquement pour rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à une autre loi fédérale.

Le paragraphe 163.5(1) proposé dit qu'il a le droit de chercher s'il y a une infraction à toute autre loi fédérale et le paragraphe (4) dit le contraire. Ai-je tort?

La présidente: Dans un témoignage précédent devant ce comité, Mme Tracey du ministère a déclaré:

À l'heure actuelle, les agents des douanes ont le pouvoir de procéder à une fouille sans mandat. Seuls les agents des douanes ont ce pouvoir à cause de la nature de leur travail. La raison d'être de cette disposition est de les empêcher de se servir des pouvoirs extraordinaires qui leur ont été conférés pour assurer la sécurité à la frontière pour rechercher des éléments de preuve d'infractions relevant du Code criminel [...]

Bien sûr, le Code criminel contient des critères plus sévères en matière de fouille.

Les policiers d'Ottawa ou de Toronto n'ont pas de pouvoirs comparables à ceux qui sont conférés aux agents des douanes à la frontière pour procéder à une fouille. Le but de cette disposition est de faire en sorte que les agents des douanes n'utilisent pas ces pouvoirs extraordinaires pour étendre leur recherche d'éléments de preuve à des infractions relevant du Code criminel.

J'espère que ces éclaircissements vous seront utiles.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, sauf le respect que je dois à notre témoin, ce dont il parle est l'esprit de cette mesure. Ce dont le sénateur Cogger et moi-même parlons est la lettre, et celle-ci ne semble pas concorder. On ne peut pas accorder à quelqu'un le pouvoir de faire un tas de choses, pour ensuite le lui dire: «Mais ne le faites pas.» Il est difficile de d'y retrouver.

Le sénateur Pépin: Je remarque qu'il est dit dans la version française qu'ils ont le pouvoir de détenir et d'arrêter des personnes.

[Translation]

The fact sheet released by Revenue Canada notes the following:

Customs officers currently have the power to detain and arrest individuals for Customs Act offences such as smuggling. They also have the authority to search for and seize goods such as illegal drugs, firearms, contraband tobacco and liquor, and prohibited material such as child pornography.

They are entitled to search for these goods.

Senator Cogger: One has to wonder, however, about the meaning of subclause 4 in the bill.

Senator Gigantes: The French version reads as follows:

[...] confèrent à un agent de la paix à l'égard d'une infraction criminelle à toute autre loi fédérale; les paragraphes 495(3) et 497(3) du *Code criminel* [...]

Is this authority restricted to only the applicable offences —

[English]

Is this restricted to only the applicable offences under sections 495(3) and 497, but not to others? Is this what we are talking about? I am confused and I expect lawyers might be confused also. They are already confused with the wierd language they use normally.

The Chairman: The powers and obligations of a police officer under sections 495 to 497 of the Criminal Code and subsections, as you quoted, of that act apply to the designated officer as if he or she were a peace officer.

Senator Gigantès: What I am asking is whether subsections 495(3) and 497(3) are put in there as a restriction that applies only in those cases rather than in all of 495 and 497 cases.

Mary Hurley, Researcher Division, Library of Parliament: Senator Gigantès, I believe that that section can be divided into two. The first part outlines the additional enforcement powers. The second part which you are questions states that subsections 495(3) and 497(3) of that act apply to the designated officer as if he or she were a peace officer. Section 495(3) stipulates that peace officers acting under the authority of subsection (1) of section 495 — which is the first part of the provision — are deemed to be acting lawfully and in the execution of their duty for the purposes of any proceedings under this or any other act of Parliament. Subsection 497 (3) is to the same effect. Neither section confers substantive authority. Rather they are provisions deeming the designated officer to be acting lawfully.

Senator Gigantès: That being the case, Senator Cogger has a valid point. What does subsection 4 mean?

[Français]

Il est écrit dans le document d'information émis par Revenu Canada.

Les agents des douanes ont actuellement le pouvoir de détenir et d'arrêter des personnes pour des infractions à la Loi sur les douanes, comme la contrebande. Ils sont autorisés à effectuer des fouilles à la recherche de drogues illicites, d'armes à feu, de produits du tabac et de boissons alcoolisées de contrebande ainsi que de matériel prohibé, comme la pornographie infantile. Ils peuvent en outre saisir tous ces articles.

Ils peuvent fouiller comme ils le veulent, ils ont le droit.

Le sénateur Cogger: Si vous lisez le projet de loi, il est à demander ce que signifie par contre l'alinéa 4.

Le sénateur Gigantes: En français il est dit ceci:

[...] confèrent à un agent de la paix à l'égard d'une infraction criminelle à toute autre loi fédérale; les paragraphes 495(3) et 497(3) du *Code criminel* [...]

Est-ce que cela est restrictif pour seulement les choses mentionnées...

[Traduction]

Est-ce limité aux infractions prévues au paragraphe 495(3) et l'article 497, à l'exclusion des autres? Est-ce cela dont il s'agit ici? Je ne m'y retrouve plus et je pense que ce pourrait être le cas également des avocats. Ils ont déjà de la difficulté à s'y retrouver à cause du jargon qu'ils emploient sans cesse.

La présidente: Les pouvoirs et les obligations d'un agent de la paix aux termes des articles 495 à 497 du Code criminel et des paragraphes de la loi en question que vous venez de citer s'appliquent à l'agent désigné comme s'il était un agent de la paix.

Le sénateur Gigantès: Ce que je veux savoir, c'est si les paragraphes 495(3) et 497(3) sont indiqués dans cette disposition en tant que restriction qui ne s'applique qu'à ces cas plutôt qu'à tous les cas prévus aux articles 495 et 497.

Mary Hurley, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement: Sénateur Gigantès, il est possible selon moi de diviser cet article en deux. La première partie énonce les pouvoirs d'application supplémentaires. La seconde partie, sur laquelle portent vos questions, précise que les paragraphes 495(3) et 497(3) de cette loi sont applicables à l'agent désigné comme s'il était un agent de la paix. Le paragraphe 495(3) stipule qu'un agent de la paix agissant aux termes du paragraphe 495(1) — qui correspond à la première partie de la disposition — est censé agir légalement et dans l'exercice de ses fonctions aux fins de toute procédures engagées en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale. Le paragraphe 497(3) contient des dispositions semblables. Ni l'un ni l'autre de ces articles ne confère des pouvoirs importants. Ce sont plutôt des dispositions précisant que l'agent désigné est réputé agir légalement.

Le sénateur Gigantès: Dans ce cas, le sénateur Cogger avait raison. Que signifie le paragraphe 4?

Senator Cogger: Let us go back to the testimony which you read to us. The law grants special powers, less restricted powers to custom officers under search and seizure provisions because of their special business. As long as they are there to protect the territory and they stick to that business we give them special powers and they are less restricted in the exercise of those powers than other police officers. That is what the testimony seems to say.

Now we are saying, however, that customs officers shall also be granted the powers of an ordinary police officer respecting any other criminal act in Canada. In other words, we will make them into super-duper policemen with the less limited powers of search and seizure which attach to the Customs role.

Senator Gigantès: That is an additional tool.

The Chairman: That is a good point to raise when the department witnesses are before us.

Senator Lewis: My remarks arise out from Senator Cogger's comment. It may not be a question for Mr. Dagley but it is something we should get straightened out.

This bill, in subclauses 163.5(1) and (2), where it empowers a designated customs officer with the ordinary powers of a police officer, has a qualification. It refers to a designated officer who is at a Customs office and is performing the normal duties of an officer. In other words, although Customs officers will have the authority and the powers and obligations of police officers while he they are the customs house or office if they were to leave the customs office and walk down the street they are not then performing any customs officer duties. They come off work and walk down the street and they do not, at that time, have those powers. If they see a crime happen as they go home they have no powers to do anything. It is only while they are at the customs office and are performing the normal duties of such an officer.

Senator Gigantès: Look at clause 4 again.

Senator Lewis: They are designated officers. They go off duty.

Senator Gigantès: We are not talking about that. Designated officers may not use any power even when they are on duty, presumably. What does this mean if they have the right already under subparagraph (1) to search anything? How do you say in subclause 4 that they must not search for anything "other than"? Other than what?

They are given the right to search for an offence under any act of Parliament in the first one.

We will have the deputy minister and two assistant deputy ministers giving us three different interpretations.

Senator Cogger: Senator Gigantès, that is strange. What you have just read seems to refer, in English, to a designated officer who is in a customs office. Physically the person must be there.

Le sénateur Cogger: Revenons aux choses que vous nous avez lues. La loi confère aux agents des douanes des pouvoirs spéciaux, moins assujettis à des restrictions pour les fouilles et les saisies à cause de la nature particulière de leur travail. Dans la mesure où ils sont là pour protéger le territoire et où ils s'en tiennent à cela, nous leur conférons des pouvoirs spéciaux, et ils sont moins assujettis à des restrictions dans l'exercice de ces pouvoirs que les autres agents de la paix. Voilà ce qu'il faut comprendre des faits qui nous sont présentés.

Puis ensuite on dit que l'agent des douanes possédera en outre les pouvoirs d'un policier ordinaire pour ce qui est de toute autre infraction criminelle au Canada. En d'autres mots, nous en ferons de super policiers dotés de pouvoirs de fouille et de saisie pour leur rôle de douaniers qui sont moins assujettis à des restrictions.

Le sénateur Gigantès: Ce sont des pouvoirs qu'on leur donne en plus.

La présidente: Voici un point intéressant à soulever lorsque les représentants du ministère viendront témoigner.

Le sénateur Lewis: Mes observations découlent de ce que le sénateur Cogger a dit. Ce n'est peut-être pas une question pour M. Dagley, mais c'est quelque chose que nous devrions tirer au clair.

Il y a une réserve dans ce projet de loi aux paragraphes 163.5(1) et (2) qui confèrent à un agent des douanes désigné les pouvoirs ordinaires d'un policier. En effet, il y est question d'un agent désigné qui se trouve à un bureau de douane dans le cadre de l'exercice normal de ses attributions. En d'autres mots, l'agent des douanes disposera des mêmes pouvoirs et des mêmes obligations qu'un agent de la paix pendant qu'il se trouve au bureau de douane, mais dès qu'il quitte ce bureau, il cesse d'exercer les attributions d'un agent des douanes. Une fois qu'il a terminé son travail et qu'il a quitté le bureau de douane, il cesse d'avoir ces pouvoirs. S'il est témoin d'un crime en se rendant à la maison, il n'a pas les pouvoirs lui permettant d'intervenir. Ces pouvoirs ne s'appliquent que lorsqu'il se trouve au bureau de douane et qu'il s'acquitte de ses tâches courantes en tant qu'agent des douanes.

Le sénateur Gigantès: Relisez le paragraphe 4.

Le sénateur Lewis: Ce sont des agents désignés. À un moment donné leur travail au bureau de douane cesse.

Le sénateur Gigantès: Nous parlons d'autre chose ici. Il faut supposer qu'un agent des douanes ne recourra peut-être pas à de tels pouvoirs même lorsqu'il est au travail. Si le paragraphe (1) lui confère déjà le pouvoir de rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à toute loi fédérale, où est la logique? Comment peut-on dire ensuite au paragraphe 4 qu'il ne doit pas rechercher «autre chose»? Quelle autre chose?

La première disposition lui confère le pouvoir de rechercher des éléments de preuves d'infraction criminelle à toute loi fédérale.

Le sous-ministre et deux sous-ministres adjoints viendront nous donner trois interprétations différentes.

Le sénateur Cogger: Sénateur Gigantès, voilà qui est étrange. Dans la version anglaise, les dispositions que vous venez de décrire semblent viser un agent désigné qui se trouve dans un bureau de douane. La personne doit être là physiquement.

Read the French. It states:

[Translation]

[...] dans le cadre de l'exercice normal de ses attributions à un bureau de douane...[...]

[English]

In French it seems to say refer to powers on top of those that attach to the functions in any customs office. It does not say that they then leave their powers at the door. I do not know.

Ms Hurley: You interpret subclause (1) to mean that the customs officer can search for anything under any other act of Parliament. I do not read the provision exactly the same way, senator. I read it as saying that, in addition to the powers to search for contraband under the Customs Act, the person is also conferred the authority found under sections 495 and 497. Those sections 495 and 497 are not powers to search for anything. Under the Criminal Code, as has already been mentioned, the standard for search and seizure is higher than the standard under the Customs Act. I am not reading it in the same way as Senator Gigantès.

Senator Gigantès: You are no doubt correct. That is not what the English says.

The Chairman: Can we leave this point and allow Senator Pépin to ask her question?

Senator Pépin: You say you have 35 years of experience as a policeman. I believe that perhaps you were not in Windsor all the time.

Mr. Dagley: Thirty years in Windsor.

Senator Pépin: When you were speaking about the small Customs office you said the difficulty will be the time it takes the police officers to get to the Customs office. There may be other problems as well.

Since you have always worked in a large city my difficulty is that if you have one agent there that person must be designated. There must be two. I do not see how one person can arrest these people. What are your thoughts about that?

Mr. Dagley: As I said before, in Windsor it is OK.

Senator Pépin: Do you have friends working in a small towns who have had that experience?

Mr. Dagley: No, I am afraid not. It is possible that the same situation I know arises with police officers working outside of Windsor.

Let us take the Ontario Provincial Police as an example. When they are out on a rural road at 3 o'clock in the morning working by themselves, and they see a suspicious vehicle that in their hearts they know they should be pulling over they also know that the nearest help is maybe 20 miles away. It is quite possible that

Lisez la version française. Il y est dit:

[Français]

[...] dans le cadre de l'exercice normal de ses attributions à un bureau de douane...[...]

[Traduction]

Il semble être question dans la version française de pouvoirs qui s'ajoutent à ceux qui sont liés à l'exercice d'attributions à un bureau de douane. Il n'y est pas dit que l'agent des douanes cesse de posséder ces pouvoirs dès qu'il quitte le bureau. Je ne sais trop.

Mme Hurley: Selon vous, le paragraphe (1) confère à l'agent des douanes le pouvoir de rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à toute autre loi fédérale. Ce n'est pas l'interprétation, que je donne à cette disposition, sénateur. Selon mon interprétation l'agent, en plus de posséder des pouvoirs lui permettant de rechercher des éléments de preuve de contrebande en violation de la Loi sur les douanes, possède également les pouvoirs prévus aux articles 495 et 497. Ces articles ne visent pas à conférer des pouvoirs permettant de rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à toute loi fédérale. Quelqu'un a déjà mentionné tout à l'heure que dans le Code criminel, les critères applicables à la fouille et à la saisie sont plus sévères que ceux que prévoit la Loi sur les douanes. Mon interprétation n'est pas la même que la vôtre, sénateur Gigantès.

Le sénateur Gigantès: Vous avez sans doute raison. Ce n'est pas ce que la version anglaise dit.

La présidente: Pourrions-nous passer à autre chose et permettre au sénateur Pépin de poser sa question?

Le sénateur Pépin: Vous dites que vous avez 35 ans d'expérience en tant que policier. Peut-être que vous n'étiez pas toujours à Windsor.

M. Dagley: J'ai passé 30 ans à Windsor.

Le sénateur Pépin: En parlant des petits bureaux de douane vous disiez que le problème tenait au fait que les policiers doivent mettre du temps pour s'y rendre. D'autres problèmes pourraient présenter également.

Vous avez toujours travaillé dans une grande ville, mais dans les cas où il y a un agent à ce bureau, cette personne doit être désignée. Il faut qu'il y ait deux personnes. Je ne vois pas comment une personne seule pourrait procéder à l'arrestation de ces gens. Qu'en pensez-vous?

M. Dagley: Comme je l'ai dit tout à l'heure, il n'y avait pas de problème à Windsor.

Le sénateur Pépin: Avez-vous des collègues de petites localités qui se sont retrouvés dans une telle situation?

M. Dagley: Non, je ne saurais vous dire. Il est possible que la situation que j'ai vécue se présente dans le cas de policiers travaillant à l'extérieur de Windsor.

Prenons le cas de la Police provinciale de l'Ontario, par exemple. Lorsque les policiers sont seuls sur un chemin de campagne à 3 heures du matin et qu'ils voient un véhicule suspect qu'ils savent dans leur for intérieur qu'ils devraient arrêter, ils savent également qu'il y a peut-être une vingtaine de milles qui

they will not pull that vehicle over under those circumstances. They are only human. I know that kind of thing happens.

I know in Windsor that it will not happen because help will be there within three or four minutes.

The Chairman: Mr. Dagley, you were saying that you see a need for probably more police services at the border arising out of this bill.

Mr. Dagley: Yes.

The Chairman: We were given the impression that it might call for a lesser amount of service under the simple premise that people who are driving drunk will begin to consider every border crossing as a RIDE program and will avoid crossing the border.

Mr. Dagley: That may be true. When the proposed legislation comes into force we may get awfully busy. However, once the message goes out that if you are driving across the border and have had a few drinks you stand a good chance of being arrested public awareness will kick in. You are quite right that this could happen — time will tell.

That is one of the things we will have to monitor. If this bill passes the Windsor police obviously will be keeping statistics as to when we are going there and how much time we are spending there. We do not mind going there to arrest impaired drivers if it keeps them off the streets.

The Chairman: It may free up some of your officers for other duties.

Mr. Dagley: If it does that is good as well.

The Chairman: Thank you for appearing before us today.

The committee adjourned.

les séparent de l'aide dont ils pourraient avoir besoin. Il peut fort bien arriver dans ces circonstances qu'ils n'arrêtent pas ce véhicule. Après tout, ils sont humains. Je sais que des choses comme cela se produisent.

Je sais que cela ne se produira pas à Windsor parce qu'il ne faudra pas plus de trois ou quatre minutes pour recevoir de l'aide.

La présidente: Monsieur Dagley, vous disiez que d'après vous, à cause de ce projet de loi, on fera sans doute plus souvent appel à la police à la frontière.

M. Dagley: En effet.

La présidente: On nous a donné à entendre que ce sera peut-être le contraire parce que les gens qui conduisent avec les facultés affaiblies commenceront à se dire que chaque poste de douane est l'équivalent d'un programme RIDE et se garderont de se présenter à la frontière.

M. Dagley: C'est peut-être le cas. Lorsque cette mesure entrera en vigueur, nous serons peut-être très occupés. Toutefois, il y aura bel et bien une prise de conscience lorsque les gens commenceront à comprendre que si on se présente à la frontière avec les facultés affaiblies, on risque de se faire arrêter. Vous avez raison, il se peut fort bien que c'est ce qui se produira — mais on verra.

C'est l'une des choses que nous devons suivre de près. Si ce projet de loi est adopté, le service de police de Windsor va certainement consigner soigneusement tous les détails de nos interventions là-bas et de leur durée. Nous ne voyons aucune objection à nous y rendre pour arrêter des conducteurs ivres que l'on empêchera ainsi de circuler dans les rues.

La présidente: Et vos agents pourront s'occuper d'autres tâches.

M. Dagley: Si c'est le cas, nous nous en réjouissons.

La présidente: Nous vous remercions d'être venus témoigner aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Windsor Police Force:

Mr. Michael Dagley, Deputy Chief.

Du Service de police de Windsor:

M. Michael Dagley, chef adjoint.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, March 25, 1998

Le mercredi 25 mars 1998

Issue No. 21

Fascicule n° 21

First meeting on:
Examination of Bill S-11,
An Act to amend the Canadian Human Rights Act
in order to add social condition as a
prohibited ground of discrimination

Première réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-11,
Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits
de la personne afin d'ajouter la condition sociale
comme motif de distinction illicite

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Nolin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Nolin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE:

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, March 17, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Cohen, seconded by the Honourable Senator Chalifoux, for the second reading of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination.

Debate.

The Senate resumed debate on the motion of the Honourable Senator Cohen, seconded by the Honourable Senator Chalifoux, for the second reading of Bill S-11.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cohen moved, seconded by the Honourable Senator Chalifoux, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mardi 17 mars 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Cohen, appuyée par l'honorable sénateur Chalifoux, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

Débat.

Le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Cohen, appuyée par l'honorable sénateur Chalifoux, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-11.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Cohen propose, appuyée par l'honorable sénateur Chalifoux, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, March 25, 1998

(22)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:38 p.m., the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Cogger, Gigantès, Joyal, P.C., Kinsella, Lewis, Milne, Moore and Pépin (9).

In attendance: Kate Dunkley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: Deborah Palumbo, Legal Counsel, Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel; the official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 17, 1998, the committee commenced its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Acts in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination.

WITNESSES:

The Honourable Senator Erminie Cohen, sponsor of the bill.

Angela Petten, Researcher to Senator Cohen.

The Chairman made an opening statement.

The Honourable Senator Cohen made a statement and, together with Deborah Palumbo and Angela Petten, answered questions.

The Honourable Senator Cohen tabled with the committee a table entitled "Poverty and Provincial Human Rights Legislation." (Exhibit 5900 L1-S-11-21 "1")

At 5:12 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 25 mars 1998

(22)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Cogger, Gigantès, Joyal, c.p., Kinsella, Lewis, Milne, Moore et Pépin (9).

Également présente: Kate Dunkley, attachée de recherche Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Deborah Palumbo, conseillère juridique, Bureau du légiste et conseiller parlementaire; et les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 mars 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

TÉMOINS:

L'honorable sénateur Erminie Cohen, marraine du projet de loi.

Angela Petten, recherchiste du sénateur Cohen.

La présidente fait une déclaration.

L'honorable sénateur Cohen fait une déclaration et, avec l'aide de Deborah Palumbo et Angela Petten, répond aux questions.

L'honorable sénateur Cohen dépose auprès du comité un document intitulé «Poverty and Provincial Human Rights Legislation» (pièce 5900 L1-S-11-21 «1»).

À 17 h 12, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, March 25, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination, met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see a quorum. We have before us, as a witness, Senator Cohen, sponsor of Bill S-11.

Please proceed, Senator Cohen.

Hon. Erminie J. Cohen: It is a new experience for me to be sitting at this end of the table. Perhaps when this is over, I will be more sensitive to witnesses who appear before us in committees, because I am a little intimidated by this very auspicious group.

As you know, I am not a constitutional lawyer, nor a human rights expert, although I do see several around the table, and I welcome your presence here. In light of what I have just told you, I will defend my bill, Bill S-11, from a moral position and do my best to cover the technical points.

Professor Martha Jackman, who recently appeared before you, wanted very much to be here today because she did help in the drafting of the bill. However, she was unable to be present. She is willing to appear before you at another time.

With me today are Ms Angela Petten, my researcher, and Ms Deborah Palumbo from the Senate Law Clerk's office, who worked on drafting this bill.

Behind me is Ms Pamela Coates, President of the National Anti-Poverty Organization, which association has a great interest in this bill. Ms Coates is present to support me.

The Canadian Human Rights Act recognizes that there are people in our society who are considered vulnerable and who are in special need of protection from discrimination. Listed as prohibited grounds of discrimination are race, national or ethnic origin, colour, religion, age, sex, marital status, family status, disability, conviction for an offence for which a pardon has been granted and, most recently, sexual orientation. Bill S-11 simply proposes that we add "social condition" to that list in section 2, subsections 3.(1) and 16.(1) of the act.

The reason for that is the following: Poverty continues to be one of the greatest barriers to equality in Canadian society. Poor Canadians live daily with social stigma and negative stereotypes. Financial institutions, landlords, utility companies, the legal system, and the public and private media continue to discriminate against the poor.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 25 mars 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui a été saisi du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi sur les droits de la personne dans le but d'ajouter la condition sociale comme motif illicite de discrimination, se réunit aujourd'hui à 15 h 38 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) préside la séance.

[*Traduction*]

La présidente: Je constate que le quorum est atteint. Le sénateur Cohen, marraine du projet de loi S-11, est présente à titre de témoin.

La parole est à vous sénateur Cohen.

L'honorable Erminie J. Cohen: C'est la première fois que j'ai l'honneur de comparaître à titre de témoin à cette table. Peut-être cela me portera-t-il désormais à être plus sensible aux témoins qui comparaissent devant nous aux divers comités, parce que je dois avouer que je me sens un peu intimidée.

Comme vous le savez, je ne suis ni avocate de droit constitutionnel, ni spécialiste des droits de la personne, bien que plusieurs d'entre vous le soient. Je suis heureuse de constater votre présence ici. Je défendrai donc mon projet de loi, le projet de loi S-11, d'un point de vue moral et aborderai les questions techniques au meilleur de ma connaissance.

Mme Martha Jackman, qui a témoigné devant vous récemment, aurait bien aimé assister à la séance d'aujourd'hui puisqu'elle a travaillé à la rédaction du projet de loi, mais cela lui était impossible. Elle est prête à revenir plus tard si vous le désirez.

Mme Angela Petten, ma recherchiste, et Mme Deborah Palumbo, du Bureau du légiste du Sénat, qui ont toutes deux travaillé à la rédaction du projet de loi, sont ici avec moi aujourd'hui.

Derrière moi se trouve Mme Pamela Coates, présidente de l'Association nationale anti-pauvreté, qui est venue m'appuyer. L'association qu'elle préside s'intéresse de près à ce projet de loi.

La Loi canadienne sur les droits de la personne reconnaît qu'il y a dans notre société des gens qu'on considère comme vulnérables et qui doivent être protégés contre la discrimination. Parmi les motifs reconnus de discrimination, on retrouve la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'état civil et la situation de famille, l'invalidité, une condamnation pour laquelle une réhabilitation a été octroyée et, depuis peu, l'orientation sexuelle. Le projet de loi S-11 propose simplement d'ajouter les mots «condition sociale» à la liste des motifs inscrits aux paragraphes 3 (1) et 16 (1) de l'article 2 de la Loi.

La raison est simple. La pauvreté continue de représenter l'un des plus importants obstacles à l'égalité dans la société canadienne. Les Canadiens pauvres sont tous les jours victimes de stigmates sociaux et de stéréotypes négatifs. Les institutions financières, les propriétaires, les sociétés de services publics, le système juridique et les organes d'information tant publics que

As a result, the poorest 20 per cent of our population experience life differently than do you, I, and the majority of Canadians. They have been excluded from any meaningful participation in society's political, social, economic or cultural life. The poor in this country face a prejudice similar to the prejudice faced by the other marginalized groups that are enumerated in the Human Rights Act. Given this, social condition should be viewed in the same manner as those specified grounds.

At this time, our human rights laws are neither clear nor coherent. Section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms specifies only race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical ability. However, the preamble states that every individual is equal before and under the law and has the right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination.

As a result, this list is interpreted as being open-ended. Case law illustrates that other disadvantaged groups have successfully argued that the discrimination they face is similar to that faced by the listed groups and they have won analogous grounds. Once this happens, it is sort of a dog or tail situation in that judges become responsible for legislative reform rather than we the legislators. We politicians must then scramble to make amends to the Human Rights Act.

Anti-poverty groups have indicated to us that they are tired of waiting for legislators to do the right thing and may soon start a fundraising campaign across the country to begin an analogous grounds case. This would cause them, and taxpayers, an unnecessary expense. Given the jurisprudence regarding analogous grounds, experts agree that they have a clear and winnable case.

Several of our provinces extend protection to the poor in various ways, as shown in the charts before you, using as prohibited grounds source of income, receipt of social assistance, social origin and, in Quebec, social condition. As well, the Universal Declaration of Human Rights, to which Canada is a signatory, extends social, cultural and economic rights protection. The Canadian government needs to keep abreast of the advances made in other human rights fora. The fact that so many other human rights instruments recognize poverty as a significant and systemic barrier to full participation allows us to conclude that we would be acting on firmly established legal ground to add "social condition" as a prohibited ground.

Anti-discrimination law such as this does not confer any special privileges. It deals solely with the proscription of discrimination; that is, prohibiting a burden. I must emphasize that this bill will

privés continuent d'exercer de la discrimination contre les pauvres.

Il en résulte donc que le cinquième le plus pauvre de la population canadienne ne vit pas de la même façon que vous, moi et la majorité des Canadiens. Ils n'ont qu'un accès très restreint à la vie politique, sociale, économique et culturelle du pays. On fait subir aux pauvres de ce pays un préjudice semblable à celui que subissent d'autres groupes marginaux protégés par la Loi canadienne sur les droits de la personne. Dans cette optique, nous sommes d'avis que la condition sociale devrait être considérée comme ces autres motifs de discrimination illicites.

À l'heure actuelle, les lois traitant des droits de la personne ne sont ni claires ni cohérentes. L'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés ne précise que la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques. Toutefois, on note dans le préambule que la loi ne fait acception de personne, qu'elle s'applique également à tous, et que tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination.

Nous considérons donc que la présente liste n'est pas exhaustive. Selon la jurisprudence, d'autres groupes défavorisés ont réussi à prouver que la discrimination à laquelle ils font face est semblable à celle dont sont victimes les autres groupes inscrits sur la liste et à faire reconnaître des motifs analogues. Une fois les faits reconnus, ce sont les juges plutôt que nous les législateurs qui deviennent responsables de la réforme législative. Il nous incombe par la suite à nous politiciens d'apporter des modifications à la Loi sur les droits de la personne.

Les groupes anti-pauvreté nous ont fait savoir qu'ils en ont assez d'attendre que les législateurs agissent et qu'ils pourraient bien mettre sur pied une campagne nationale de financement pour faire reconnaître les motifs analogues. Cela entraînerait des dépenses inutiles, tant pour ces groupes que pour les contribuables canadiens. Compte tenu de la jurisprudence qui existe dans le domaine des motifs analogues, les experts sont d'accord pour dire que la cause est claire et qu'elle a de bonnes chances d'être reconnue.

Comme vous pouvez le constater sur le tableau qui vous est présenté, plusieurs provinces canadiennes offrent une protection aux pauvres à divers niveaux, prévoyant comme motifs de discrimination illicites la source des revenus, l'aide sociale, l'origine sociale et au Québec, la condition sociale. De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme à laquelle le Canada est un pays signataire, prévoit la protection des droits sociaux, culturels et économiques. Le gouvernement du Canada doit être tenu au courant des progressions enregistrées dans d'autres domaines des droits de la personne. Le fait qu'un bon nombre d'autres instruments liés aux droits de la personne reconnaissent la pauvreté comme un important obstacle structurel à l'entière participation nous permet de conclure que nous aurions des motifs juridiques solidement établis d'ajouter la «condition sociale» à titre de motif illicite.

Une loi sur la non-discrimination comme celle-ci ne confère aucun privilège spécial. Elle ne traite que de l'interdiction d'exercer une discrimination, ce qui revient à interdire un fardeau

not make poverty itself a human rights violation. I know that this has been a source of confusion for some.

Adding "social condition" to the Canadian Human Rights Act would provide explicit recognition of poverty and its related attributes, such as social assistance, and would prohibit discrimination against the poor within the federal sphere.

For the most part, the terms used to extend human rights protection are not defined within the context of the law, but are left open to interpretation. When arguing a human rights case, the focus is on the discrimination, while the ground is generic. Grounds for discrimination are often considered objective and subjective. Concrete facts, such as the receipt of social assistance, are mixed with perceptions about the objective elements, such as "I see you in tattered clothes and I assume you are on social assistance and therefore will not rent to you."

While you may be thinking, "What does social condition mean?", we might also ask, "What does race," which does not exist scientifically, "or family status mean?" The experts tell us that the social impact of discrimination must be understood by the courts in terms of the experiences of those who live it. We know that different types of discrimination can overlap. Statistics tell us that women, people of colour, First Nations people, persons with disabilities, and the young and the elderly are overrepresented in our poor population. The term "social condition" is broad enough to cover a vast range of these life experiences.

I must restate that human rights law is written so that the focus of a trial is on the discriminatory act, not on the ground. The plaintiff does not build a case illustrating that he or she is a member of a marginalized group; rather, what must be illustrated is that discrimination, for whatever ground, did take place.

I will now give you an example of how various types of discrimination overlap and how adding "social condition" could make a difference in the lives of the most marginalized people in our society.

A single, black mother is denied housing in Toronto, Vancouver or Halifax. It was not because she was black that she did not get the apartment, for many black people already live there. It is not because she is a single mother, for the apartment managers can prove that several of the units are already rented to single mothers. However, she is a single, black mother on social assistance. Her stereotype, or the assumptions that people make about her, are based on the combination of her family status, her race, and her source of income. With the addition of "social condition," she would have protection under the law and now she could say, "You cannot do this to me."

J'aimerais toutefois souligner que ce projet de loi ne fera pas de la pauvreté en tant que telle une violation des droits de la personne. Je sais qu'il y a déjà eu confusion à ce niveau.

Le fait d'ajouter la «condition sociale» dans la liste des motifs prévus dans la Loi canadienne sur les droits de la personne reconnaîtrait officiellement la pauvreté et ses attributs habituels, par exemple l'aide sociale, et interdirait toute mesure de discrimination contre les pauvres dans le milieu fédéral.

De façon générale, les termes utilisés pour garantir la protection des droits de la personne ne sont pas définis dans les mesures législatives et ils laissent place à l'interprétation. Lorsqu'on discute de droits de la personne, on s'attache à la question de la discrimination alors que le motif reste générique. Les motifs de discrimination sont souvent considérés à la fois comme étant objectifs et subjectifs. Les faits concrets, comme le fait de recevoir de l'aide sociale, sont mêlés de perceptions reliées à des éléments objectifs qui poussent par exemple un locateur à déduire qu'une personne reçoit de l'aide sociale simplement parce qu'elle porte des vêtements usés et à refuser pour cette raison de lui louer un appartement.

On peut se demander ce que signifie l'expression «condition sociale», ou le terme «race» qui n'a aucune signification scientifique ou encore «situation de famille». Les experts nous disent que les répercussions sociales de la discrimination doivent être comprises par les tribunaux selon les expériences des gens qui vivent ces situations. Nous savons que divers types de discrimination peuvent parfois se chevaucher. Les statistiques nous disent que les femmes, les personnes de couleur, les autochtones, les personnes handicapées, les jeunes et les personnes âgées sont sur-représentées dans la population pauvre. Le terme «condition sociale» est suffisamment large pour couvrir tout un éventail de situations de ce genre.

J'aimerais souligner à nouveau que les mesures législatives traitant des droits de la personne sont rédigées de telle façon que l'on insiste sur la discrimination en tant que telle et non sur le motif qui l'entraîne. Le plaignant n'a pas besoin de démontrer qu'il fait partie d'un groupe marginal en particulier, mais seulement que la discrimination, pour quelque motif que ce soit, a bien été exercée.

Je vous donnerai maintenant un exemple en vue de démontrer que divers types de discrimination peuvent se chevaucher et comment le fait d'ajouter la «condition sociale» pourrait améliorer la vie des gens les plus marginaux de notre société.

Une mère célibataire noire a du mal à trouver un logement à Toronto, Vancouver ou Halifax. Ce n'est pas parce qu'elle est noire qu'on ne veut pas lui louer l'appartement puisqu'il y a déjà plusieurs noirs qui y habitent. Ce n'est pas non plus parce qu'elle élève son enfant seule, puisqu'il y a d'autres mères célibataires dans l'immeuble. Toutefois, c'est une mère célibataire noire qui reçoit de l'aide sociale. Les stéréotypes, ou plutôt les présomptions que les gens ont contre elle, sont fondées sur son statut familial, sa race et la source de ses revenus. Si la loi prévoyait également la «condition sociale», cette personne serait alors protégée et elle pourrait se défendre.

We must ensure that all Canadians are evaluated on the basis of their own merit, not by the assumptions people make about them. That is the spine of human rights law.

In closing, I should like to quote from chief commissioner Michele Falardeau-Ramsay who said in her report tabled yesterday:

Poverty is a serious breach of equality rights which I believe has no place in a country as prosperous as ours.

Therefore, colleagues, I request that you seriously consider supporting Bill S-11 as it stands. The 20 per cent of the Canadian population who are discriminated against need this protection.

Senator Beaudoin: I could not agree more with the principle of the bill. It is obvious that it is perfectly legal and very well founded.

Is the purpose of the bill to render explicit what is implicit? Do you have doubts about the existing jurisprudence in this field and wish to see clearly, in the Canadian Human Rights Act, what is not clear-cut in the jurisprudence under that act? In other words, if the jurisprudence is not clear-cut, obviously the purpose of the bill is very well founded. However, even if the jurisprudence is clear, there is always an advantage in having something explicit rather than implicit.

What is the reason for the bill? Is it because you are not satisfied with the cases so far, or is it that you want to take no chance and innovate?

Senator Cohen: I do not want to take the chance. If social condition were included in the act, an aboriginal person, for example, who was denied access to a bank account could make a case that he or she was discriminated against because they are poor.

Senator Beaudoin: It is quite unacceptable to have no jurisprudence in that area. If there is the slightest doubt that it is not included, at least implicitly, the purpose of the bill is to correct the situation and to say very clearly that from now on social condition will be included.

Senator Cohen: There was a gaping hole in the Human Rights Act in the area of discrimination against the poor. Including social condition closes that hole.

Ms Deborah Palumbo, Legal Counsel, Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada: Senator Beaudoin, because social condition is not recognized in the Canadian Human Rights Act, there is no jurisprudence on that; there is no case in which it has been argued federally.

Senator Beaudoin: It has never been argued?

Ms Palumbo: Not federally.

Nous devons voir à ce que les Canadiens soient jugés selon leur valeur propre et non selon les présomptions que l'on peut avoir leur égard. C'est là le fondement de la Loi sur les droits de la personne.

Pour terminer, j'aimerais citer un passage d'un rapport déposé hier par la présidente de la Commission, Mme Michell Falardeau-Ramsay, qui a affirmé que:

La pauvreté est une grave menace aux droits à l'égalité, [qu']elle n'a pas sa place dans un pays aussi prospère que le Canada.

Je vous demande donc, chers collègues, de songer sérieusement à appuyer le projet de loi S-11 dans sa forme actuelle. Le 20 p. 100 de la population canadienne qui sont pauvres ont besoin de cette protection.

Le sénateur Beaudoin: Je suis tout à fait d'accord avec le principe de ce projet de loi. Son fondement juridique me semble bien établi.

Ce projet de loi doit-il rendre explicite une situation qui est déjà implicite? Est-ce dire qu'il y a des doutes quant à la jurisprudence existant dans ce domaine et que vous désirez que l'on précise clairement dans la Loi sur les droits de la personne ce qui n'est pas clair dans la jurisprudence liée à cette loi? Autrement dit, si la jurisprudence n'est pas claire, l'objet du projet de loi est alors bien établi. Toutefois, même si la jurisprudence était claire, il est toujours plus avantageux de disposer de précisions explicites plutôt qu'implicites.

Qu'est-ce qui a motivé la rédaction du projet de loi? Est-ce que vous n'étiez pas satisfaite de la jurisprudence existante ou est-ce plutôt que vous ne vouliez pas courir de risque et que vous préféreriez innover?

Le sénateur Cohen: Je ne voulais courir aucun risque. Si la condition sociale était inscrite noir sur blanc dans les mesures législatives, un autochtone qui se verrait refuser l'ouverture d'un compte en banque par exemple pourrait porter plainte pour discrimination en raison de sa pauvreté.

Le sénateur Beaudoin: Il est inacceptable qu'il n'y ait pas de jurisprudence dans ce domaine. S'il y a un doute sur le fait que ce motif soit inclus, ne serait-ce que de façon implicite, alors le projet de loi doit servir à corriger la situation à affirmer que la condition sociale sera dorénavant incluse dans les motifs prévus.

Le sénateur Cohen: Il y avait une lacune dans la Loi sur les droits de la personne dans le domaine de la discrimination contre les pauvres. L'inclusion de la condition sociale dans la liste des motifs comble cette lacune.

Mme Deborah Palumbo, conseillère juridique, Bureau du légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada: Sénateur Beaudoin, la condition sociale n'étant pas reconnue dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, il n'y a pas de jurisprudence dans ce domaine; aucune cause n'a été plaidée au niveau fédéral.

Le sénateur Beaudoin: La question n'a jamais été débattue?

Mme Palumbo: Pas au niveau fédéral.

Senator Beaudoin: So that is an additional reason to include it.

Ms Palumbo: Not as far as the Canadian Human Rights Act is concerned, and that is the reason for including it.

Senator Beaudoin: I do not need anything more. I will vote for the bill.

Ms Palumbo: It is possible to argue that poverty or social condition is an analogous ground under section 15 of the charter. That is a possibility. However, I do not believe that it has happened as of yet. I believe it may happen if this bill does not pass. I understand that the anti-poverty groups are thinking of going in that direction. As you can see, it is not at all clear at the moment.

Ms Angela Petten, Policy Advisor to Senator Cohen: Another issue is funding. The federal government currently provides funding for other groups who are enumerated and the poor do not have access to that kind of funding in order to take their cases to trial, if there were, in fact, an opportunity to do that. As well, with respect to the Court Challenges Program, which does facilitate enumerated groups doing that, because the poor are not listed, they do not have access to that program.

Senator Gigantès: Senator Cohen, the example that you gave makes it clear, about the black mother who was refused space.

Senator Cohen: She was black and single and poor.

Senator Gigantès: You also said there were other blacks in the apartment and other single mothers in the apartment building; she was excluded because she was poor.

Senator Cohen: That is correct.

Senator Gigantès: Why do you call it "social condition" and not "poverty"?

Senator Cohen: When I first found out that the poor did not have human rights protection in Canada, I could not believe it. Many of us are just finding out. I began to meet with people in the field to see how we could change this. Social condition is the term they have been recommending for more than ten years. It is not anything that is new.

I do not know all the legal implications of the term, but it is something which I hope you can ask Martha Jackman when she is here, because it is invisible to a degree, but it has been used successfully in the province of Quebec, if you would check your chart, senator.

Senator Gigantès: From what you said, and what Ms Palumbo and what Ms Petten said, it is clear that you mean poverty, why not call it poverty?

Ms Palumbo: "Poverty" has not been used in any of the provincial human rights codes, nor in the Charter.

Le sénateur Beaudoin: C'est donc une raison de plus pour l'inscrire.

Mme Palumbo: Ce n'est pas prévu dans la Loi canadienne sur les droits de la personne et c'est la raison pour laquelle nous voulons inscrire ce motif.

Le sénateur Beaudoin: Ça me suffit. Je voterai en faveur du projet de loi.

Mme Palumbo: Il serait possible de ne pas reconnaître que la pauvreté ou la condition sociale constitue un motif analogue en vertu de l'article 15 de la Charte. C'est possible. Toutefois, je ne crois pas que ce soit déjà arrivé. Cela pourrait cependant se produire si le projet de loi n'était pas adopté. Je sais que les groupes anti-pauvreté songent à agir dans ce sens. Comme vous pouvez le constater, ce n'est pas clair du tout pour le moment.

Mme Angela Petten, conseillère en politique du sénateur Cohen: Une autre des questions qui méritent d'être soulignées est celle du financement. Le gouvernement fédéral finance actuellement d'autres groupes reconnus et les pauvres n'ont pas accès à ce financement pour porter leurs causes devant les tribunaux, s'ils avaient en fait la possibilité de le faire. De même, en ce qui a trait au Programme de contestation judiciaire qui aide les groupes reconnus à se défendre, les pauvres n'étant pas reconnus, ils n'ont pas accès à ce programme.

Le sénateur Gigantès: Sénateur Cohen, l'exemple de la mère célibataire noire à qui on refusait un appartement est assez explicite.

Le sénateur Cohen: Elle était noire, mère célibataire et pauvre.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit également qu'il y avait déjà des locataires noirs et des mères célibataires dans l'immeuble. Cette dame a donc été refusée uniquement parce qu'elle était pauvre.

Le sénateur Cohen: C'est exact.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi alors parler de «condition sociale» et non de «pauvreté»?

Le sénateur Cohen: Quand je me suis rendu compte que les Canadiens pauvres n'avaient aucune protection au chapitre des droits de la personne dans ce pays, j'ai eu du mal à le croire. Un bon nombre d'entre nous n'en avons jamais été conscients. Je me suis alors mise à rencontrer des intervenants dans le domaine pour voir comment la situation pourrait être améliorée. Le terme «condition sociale» est celui qu'ils recommandent depuis plus de dix ans. Ce n'est rien de nouveau.

Je ne connais pas toute la portée juridique de ce terme, mais c'est une précision que vous pourriez certainement demander à Martha Jackman quand elle sera ici, parce que c'est assez confus. On a toutefois utilisé le terme de façon concrète au Québec, comme vous pourrez le constater sur le tableau sénateur.

Le sénateur Gigantès: D'après ce que vous et MMes Palumbo et Petten avez dit, il semble évident que vous parlez de pauvreté. Pourquoi alors ne pas utiliser le mot pauvreté?

Mme Palumbo: Le terme «pauvreté» n'a été utilisé dans aucun des codes provinciaux sur les droits de la personne et n'est pas non plus utilisé dans la Charte.

Senator Gigantès: So?

Ms Palumbo: "Social condition," on the other hand, has been used in the Quebec Charter under section 10. The Quebec Human Rights Commission has issued guidelines with respect to what social condition under section 10 involves and the guidelines indicate that it includes income, occupation, education levels, social origin. Social origin includes your parents, your ancestors' income, occupation, education levels. It has been interpreted very widely.

If this bill were to pass, it would not be binding on the interpretation of social condition under the Human Rights Act, but it provides some comfort as to what the parameters of what the expression means. I think that is why the anti-poverty groups seem to be supporting that phrase.

Senator Gigantès: We have Canadians who came from Britain not too long ago for whom the term "social condition" does not necessarily mean property. In Britain, someone who is the daughter of a rich grocer — not too rich because if it is too rich it is okay — suffers discrimination not because of her lack of money but because of her social position. I do not feel we should use terms that do not say something precise. I do not care what Quebec said, we are talking English now. In English, what we are talking about is poverty.

Senator Cohen: On the list here it is a very important point. There has been much study and research done as to the proper wording that should be used in the act. If you will notice here, nobody uses poverty, they use social condition; social origin, source of income or receipt of public assistance as prescribed grounds of discrimination. As I said, I am neither a lawyer nor a human rights expert but it seems to me that if these jurisdictions — I think there are five of them — have studied the act, they have seen fit not to use the word "poverty" for a specific reason.

Senator Gigantès: There is a tendency towards jargon. It is like saying "passed away," instead of saying "died." It is like saying, in the case of a pregnant woman, "she is in an interesting condition," instead of saying "she is pregnant."

I will not vote against the bill, but I really ask you to think in the next few minutes why we should not call poverty by its real name, which is poverty.

Senator Cohen: I asked that question myself, senator. It is a fair question. The answers that I gave to you are the answers that I received when we were all together talking about drafting the bill.

Senator Gigantès: You have been talking to people who are addicted to jargon; public servants, lawyers.

Le sénateur Gigantès: Et alors?

Mme Palumbo: Le terme «condition sociale» par contre a été utilisé à l'article 10 de la Charte du Québec. La Commission des droits de la personne du Québec a émis des directives précisant la signification du terme condition sociale en vertu de l'article 10 et soulignant que ce dernier comprend le revenu, l'occupation, le niveau d'instruction et l'origine sociale. L'origine sociale tient compte du revenu, de l'occupation et du niveau d'instruction de parents et des ancêtres. Il a été interprété de façon très large.

Si ce projet de loi devait être adopté, on ne serait pas lié à l'interprétation du terme «condition sociale» tel que prévu dans la Loi sur les droits de la personne, mais on disposerait au moins de certains paramètres quant à la signification de l'expression. Je crois que c'est là la raison pour laquelle les groupes anti-pauvreté semblent appuyer ce libellé.

Le sénateur Gigantès: Il y a des Canadiens qui sont arrivés de Grande-Bretagne depuis peu pour qui le terme «condition sociale» ne s'applique pas nécessairement à la propriété. En Grande-Bretagne, la fille d'un riche épicier — pas trop riche parce que cela serait alors acceptable — est traitée de façon discriminatoire, non pas parce qu'elle n'a pas d'argent, mais plutôt en raison de sa position sociale. Je suis d'avis que nous ne devrions pas utiliser des termes qui ne décrivent pas précisément ce que nous voulons dire. Le Québec peut bien utiliser l'expression qui lui convient. En ce qui nous occupe, nous parlons ici de pauvreté.

Le sénateur Cohen: C'est un point très important sur notre liste ici. Il y a eu un bon nombre d'études et de recherches sur les termes qui devraient être utilisés dans la Loi. Si vous remarquez bien, personne ne parle de pauvreté. On parle plutôt de condition sociale, d'origine sociale, de source de revenus ou d'aide sociale comme motifs de discrimination reconnus. Comme je l'ai déjà souligné au tout début, je ne suis ni avocate, ni spécialiste de questions de droit de la personne, mais il me semble que si les autres autorités législatives — cinq en tout je crois — se sont penchées sur la question, elles doivent avoir eu de bonnes raisons de ne pas utiliser ce mot.

Le sénateur Gigantès: On constate de nos jours une forte tendance à l'utilisation d'euphémismes. C'est comme dire à quelqu'un qu'il s'«est éteint» au lieu de dire qu'il «est mort», ou de dire d'une femme qu'elle est dans une «condition intéressante» au lieu de dire qu'elle est «enceinte».

Je ne m'opposerai pas au projet de loi, mais je vous demanderais de bien vouloir réfléchir à la question pendant quelques minutes et de vous demander pourquoi on ne devrait pas appeler la pauvreté par son nom, c'est à dire utiliser le terme «pauvreté».

Le sénateur Cohen: J'ai moi-même posé cette question au sénateur. C'est une question qui mérite étude. Les réponses que vous m'avez présentées sont celles qu'on m'a faites lorsque nous avons discuté tous ensemble au moment de la rédaction du projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Vous avez parlé à des gens qui complaisaient dans les euphémismes; des fonctionnaires, des avocats.

The Chairman: I do believe that there is some jurisprudence on the issue and that the term that has been used is "social condition."

Ms Palumbo: Once a term has been used in law, and has been recognized at some level, then there is some level of comfort in the sense of we will use the same term because we have some idea of what it means. Poverty is something that has never been used so we have no idea how broad or how narrow it will be. Senator Gigantès is not comfortable with that, I can see.

[Translation]

Senator Pépin: I am not a lawyer, therefore I cannot base myself on your arguments with which I fully agree. I would simply point out to Senator Gigantès that when we talk about poverty—and the current belief is that poverty leads to discrimination—if we include that word in the legislation, then it is worse still. We are targeting people. No one likes to be labelled poor. Now we are trying to devise a new vocabulary in an effort to spare these people. I do not see why we should label them poor. In my view, this will cause them even more harm.

Senator Gigantès: Why use the word "race"?

Senator Pépin: The expression "social condition" is all-encompassing and provides blanket protection at the same time. These individuals are hurting enough without their having to deal with being labelled poor as well. That is a label that will remain with them forever.

[English]

Senator Cogger: Senator Cohen, I had occasion to debate this matter with Professor Jackman. Like my colleague Senator Beaudoin, I have no difficulty in saying that the aim of the bill is admirable and it is very easy to support.

I am trying to satisfy myself in practical terms. In your exposé, you referred to financial institutions, landlords, utility companies, et cetera. This goes back to the discussion we had with Professor Jackman. As I understand it, the problems arise mainly out of the provision of services that are somewhat in the nature of an extension of credit. In other words, the credit worthiness of poor people is what makes them feel they are subject to discrimination. As we discussed with Professor Jackman at the time, if you want a telephone installed, the utility company will want to be satisfied that you will be able to pay the bill at the end of the month, which is a form of an extension of credit. As there are no limitations that I know of, you may run up a bill for several hundred dollars or several thousand dollars.

In our quest for a perfect world, I wonder if we are not being so impractical as to try to introduce certain notions.

You speak about a single black mother. It could be a married white couple. The landlord says, "Look, buddy, you cannot afford

La présidente: Je crois qu'il existe des précédents sur cette affaire et que la terminologie utilisée est «condition sociale».

Mme Palumbo: Une fois qu'un terme a été utilisé dans une loi et qu'il a déjà été reconnu à un niveau, il y a une certaine sécurité à utiliser le même terme puisque nous avons une bonne idée de ce qu'il signifie. «Pauvreté» est un terme qui n'a jamais été utilisé et nous ne savons donc pas s'il sera interprété au sens large ou plutôt restreint. Je vois que le sénateur Gigantès n'est pas convaincu.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je ne suis pas avocate, alors je ne peux pas me baser sur vos arguments avec lesquels je suis tout à fait d'accord. Je veux dire au sénateur Gigantès que lorsque l'on parle de pauvreté — et on dit qu'actuellement la pauvreté cause de la discrimination — si on inscrit cela dans la loi, c'est pire. On cible ces gens. Personne n'aime se faire dire qu'il est pauvre. Maintenant, on cherche un nouveau langage pour essayer d'épargner ces gens. À ce moment, je ne vois pas pourquoi on dirait qu'ils sont pauvres: je me dis qu'on leur fait encore plus mal.

Le sénateur Gigantès: Pourquoi utiliser le mot «race»?

Le sénateur Pépin: Non, lorsque l'on utilise le terme «les conditions sociales», cela couvre le tout et en même temps protège. Ces gens sont suffisamment abîmés sans qu'on leur ajoute le mot pauvreté sur le dos. Cela va toujours leur rester.

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Sénateur Cohen, j'ai eu l'occasion de traiter de la question avec Mme Jackman. Tout comme mon collègue le sénateur Beaudoin, je suis tout à fait d'accord pour dire que ce projet de loi a beaucoup de mérite et qu'il doit être appuyé.

J'essaie toutefois de me faire l'avocat du diable. Au cours de votre exposé, vous avez parlé d'institutions financières, de locateur, de sociétés de service public, et autres. Cela me ramène à la discussion que j'ai eue avec Mme Jackman. Si je comprends bien, le problème a tout particulièrement trait à la fourniture de services qui pourraient avoir un certain lien avec l'offre de crédit. Autrement dit, c'est le niveau de crédit des pauvres gens qui cause la discrimination dont ils se sentent victimes. Comme j'en discutais avec Mme Jackman, si vous demandez à la compagnie de téléphone d'installer le service téléphonique chez vous, cette dernière voudra d'abord s'assurer que vous avez les moyens d'en acquitter la facture à la fin du mois, ce qui représente une certaine forme de crédit. Comme il n'y a pas vraiment de limite d'établie, à ce que je sache du moins, une personne peut faire des appels pour plusieurs centaines ou même plusieurs milliers de dollars au cours d'un mois.

Dans notre recherche du terme à utiliser, je me demande si nous ne manquons pas un peu de réalisme en essayant d'introduire d'autres notions.

Vous parliez tout à l'heure d'une mère célibataire noire. Il aurait très bien pu s'agir d'un couple de blancs. Si le locateur répond à

my place, and therefore I do not wish to rent to you." Has this individual discriminated against that person?

Senator Cohen: No.

Senator Cogger: Where did the single black mother come from, then, in the example?

Senator Cohen: She was poor.

Senator Cogger: However, in the case of a married white couple and the landlord says they cannot afford his place, you are telling me that that is not the same situation. In other words, he turns them down on the basis of his evaluation of their means to pay.

Senator Cohen: The bill ensures that applicants are evaluated on a rational basis. It does not say that landlords have to rent to those who cannot afford it. However, it does say that the reason must be because an applicant cannot afford it, not because the source of his or her income is social assistance.

When it comes to the bank, senator, it is not that they cannot loan, or they have no equity, or they do not have the proper papers.

I have a press release from the Canadian Bankers Association. They are starting to do sensitivity training at all their banks across the country so that when people on social assistance come in to cash government cheques, tellers will not treat them in a different way than they treat you and me because we come in without a government cheque. They are also ruling that fewer forms are needed now for people on social assistance to open up accounts.

Recently in a bank in Saint John — and I know of this personally because it happened to a member of my family — a businessman went into a bank at noon. It was busy. There was a long line-up, and he wanted to know what was going on. He asked what was wrong, and the teller said: "It is cheque day. Can't you tell? It is disgusting." That is what I mean by discrimination against people on social assistance. These people have no recourse.

These people then must go to cheque-cashing establishments where they have to pay from 5 per cent to 30 per cent to cash a government cheque. The bank will not cash the cheque because when these people walk into that establishment, they are already intimidated because they are not dressed the same as someone else.

In New Brunswick, cheques are different colours. If you go into a bank with a different coloured cheque, they know you are on social assistance. That is why it is so compelling that social condition be included, even if it does not happen all the time. It should not happen to anyone. Basic services and living should be

ce couple qu'il ne veut pas leur louer un appartement parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer le loyer, peut-on dire qu'il fait preuve de discrimination?

Le sénateur Cohen: Non

Le sénateur Cogger: D'où nous vient alors la mère célibataire noire dans l'exemple que vous nous avez donné?

Le sénateur Cohen: Elle était pauvre.

Le sénateur Cogger: Toutefois, dans le cas du locateur qui refuse de louer son appartement au couple blanc en disant qu'ils n'ont pas la capacité de payer, vous me dites que ce n'est pas la même situation. Autrement dit, il a refusé de leur louer l'appartement en se basant sur son évaluation personnelle de leur capacité de payer.

Le sénateur Cohen: Le projet de loi vise à garantir que l'on évalue chaque demande sur une base rationnelle. Il ne dit pas que le locateur est forcé de louer un appartement à des gens qui n'ont pas la capacité de payer le loyer. Toutefois, ce que le projet de loi dit est que le refus doit être basé sur la capacité du locataire éventuel de payer son loyer et non sur le fait qu'il reçoit de l'aide sociale.

En ce qui a trait à la question des banques, sénateur, ce n'est pas qu'elles ne peuvent pas prêter d'argent, ou que les demandeurs n'ont pas de biens ou qu'ils n'ont pas les papiers nécessaires.

J'ai ici un communiqué de presse de l'Association des banquiers canadiens. Une campagne de sensibilisation a été mise sur pied dans toutes les banques du pays pour que les caissiers ne traitent pas les gens qui viennent déposer un chèque d'aide sociale du gouvernement différemment des autres clients qui ne déposent pas ce genre de chèque. L'Association affirme également qu'il est maintenant plus facile pour les assistés sociaux d'ouvrir un compte.

Récemment, dans une banque de Saint John — et je parle en connaissance de cause parce que c'est arrivé à une personne de ma famille — un homme d'affaire est entré à la banque à l'heure du midi. C'était très occupé. Il y avait une longue file d'attente et il a voulu savoir ce qui se passait. Il a demandé au caissier s'il avait un problème et ce dernier a répondu quelque chose du genre «c'est la journée des chèques. C'est évident non? C'est dégoûtant.» C'est ce que je veux dire par la discrimination contre les gens qui reçoivent de l'aide sociale. Ces gens n'ont aucun recours.

Ces gens doivent ensuite aller dans les établissements qui encaissent les chèques, où ils doivent payer des frais de 5 à 30 p. 100 pour encaisser un chèque du gouvernement. Les banques n'encaissent pas leurs chèques, parce que, dès qu'ils entrent, ils se sentent intimidés parce qu'ils ne sont pas habillés comme les autres.

Au Nouveau-Brunswick, les chèques sont de couleur différente. Si vous entrez dans une banque avec un chèque de couleur différente, tout le monde sait tout de suite que vous êtes assisté social. C'est pourquoi il est impérieux que la condition sociale soit incluse, même si les choses ne se passent pas toujours comme

the same for all of us. We should not be stereotyped. That is the reason I am promoting this bill.

As well, a banker does not have to loan money to a client who cannot prove that they have the ability to pay. They really do not have to do that. If you know anything about micro-credit banking, poor people in Third World countries are getting minimal loans and are paying them back at a rate of 98 per cent.

We must give these people the benefit of the doubt and treat them like human beings. We should treat them the way we want to be treated when we walk into an establishment.

I received a letter five days ago from a couple in my community who read that this bill was being addressed. The letter reads as follows:

Dear Senator Cohen:

On February 28, 1998, the Saint John Telegraph-Journal ran an article entitled: "Senator wants poor protected by human rights code." I know you have spoken out in support of the poor in the past, God bless you for that. There are people who are sentenced to be outcasts of society at birth as a result of circumstances they were born into. Few politicians want to accept the enormous responsibility placed in their hands, i.e. to ensure that these people share at least to a minimal extent in the abundance of our country.

The purpose of this letter is to inform you of government discrimination against these unfortunates.

This is a provincial government.

The government of New Brunswick, acting in collusion with financial institutions, is discriminating against an identified group of citizens. This discrimination is particularly offensive because it is against those in society who may be seen as having no recourse. They are indirectly under control of the government and may fear reprisal should they challenge this discrimination.

At issue here are people on social assistance. For this reason it is easy for most to look the other way. When cashing an assistance cheque, these people are immediately identified as being on social assistance by the colour of the cheque. This in itself is humiliating and discriminatory, but the teller then asks for a health card issued by the government from which they copy an identification number. I am told they are told to do this by the provincial government, although on checking this out, either party would accept responsibility for this procedure. By the very definition, this is indisputably discrimination. An identified person is being asked to provide identification beyond what the general public is asked to provide. This is no different than if an identifiable race were asked to do the same thing.

cela. Personne ne devrait avoir à subir cette forme de discrimination. Les services de base et la vie devraient être les mêmes pour tous. Les gens ne devraient pas être étiquetés. C'est pourquoi je parraine le projet de loi.

De plus, un banquier n'est pas tenu de prêter d'argent à un client qui ne peut pas démontrer qu'il est capable de rembourser. Il n'y est vraiment pas obligé. Vous connaissez peut-être le système des micro-prêts qui existe dans le tiers monde? Il s'agit de très petits prêts consentis aux pauvres. Le taux de remboursement est de 98 p. 100.

Nous devons donner aux gens le bénéfice du doute et les traiter comme des êtres humains. Nous devons traiter les bénéficiaires de l'aide sociale comme nous voulons être traités lorsque nous entrons quelque part.

Il y a cinq jours, j'ai reçu une lettre d'un couple de ma collectivité qui a lu un article sur le projet de loi. Ils m'ont écrit ceci:

Madame la sénatrice,

Le 28 février 1998, j'ai lu dans le Saint John Telegraph-Journal un article intitulé: «Une sénatrice veut protéger les pauvres au moyen d'un code des droits de la personne». Je sais que, dans le passé, vous avez pris la défense des pauvres. Dieu vous bénisse pour cela. Il y a des gens qui sont condamnés à être rejetés par la société dès la naissance en raison de la situation dans laquelle ils sont nés. Peu d'hommes ou de femmes politiques veulent accepter l'énorme responsabilité qui leur est confiée, c'est-à-dire faire en sorte que ces gens profitent, ne serait-ce qu'au minimum, de l'abondance de richesses de notre pays.

Le but de ma lettre est de vous faire part de la discrimination exercée par le gouvernement contre ces malheureux.

Il s'agit ici du gouvernement provincial.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, de connivence avec les institutions financières, exerce une discrimination contre un groupe clairement délimité de citoyens. Cette discrimination est particulièrement indécente parce qu'elle vise des membres de notre société qui ont peut-être moins de recours que les autres. Ils sont indirectement à la merci du gouvernement et peuvent craindre des représailles s'ils contestent cette discrimination.

Puisqu'il s'agit d'assistés sociaux, il est facile pour la plupart des gens de fermer les yeux sur les abus. Lorsqu'ils veulent encaisser leur chèque d'aide sociale, ces gens sont immédiatement reconnus en raison de la couleur de leur chèque. En soi, cela est humiliant et discriminatoire, mais, en plus, les caissiers leur demandent la carte d'assurance-maladie émise par le gouvernement pour y prendre un numéro d'identification. On m'a dit que c'était une exigence du gouvernement provincial, mais, lorsque j'ai vérifié, personne ne voulait accepter la responsabilité de cette formalité. Il s'agit clairement de discrimination. On demande à une personne appartenant à un groupe donné de s'identifier par un moyen précis, ce que l'on ne fait pas dans le cas de la population en général. C'est la même chose que si on

Most social assistance recipients are dehumanized enough without having to suffer further humiliation caused by their own government and powerful banks. Could you use your position to look into this situation?

Then he adds:

This letter for the most part was written over a month ago... This time I cannot in respect to my wife who would be humiliated if people we know knew of our circumstances. We are both in our late fifties and trained people, but circumstances have not been kind to us.

This letter arrived four days ago, and I thought it had come from on high. It really proves the whole issue of discrimination and how people on social assistance do suffer as a result of it.

Senator Cogger: What can I say? I am amazed, astonished and flabbergasted by the idea that there are different coloured cheques.

Senator Cohen: In New Brunswick.

Senator Cogger: Is this done by the Government of Canada?

Senator Cohen: This is the provincial government.

Senator Gigantès: Mr. Hatfield instituted the colour scheme.

Senator Cohen: I hate to disappoint you, senator, but it was a little later on.

However, senator, even when there was a mail strike in New Brunswick and they could not deliver social insurance cheques, you and I get our pension cheques or whatever — you are not old enough — in the mail. Social assistance people had to stand in line on a cold, rainy day for hours, and people drove by and knew that they were standing in line waiting to receive their cheques. That is dehumanizing. Those are the invisible things.

Senator Cogger: I do appreciate that. It is not a pretty sight. Frankly, Senator Cohen, even with this, if there is a mail strike, what are we to do? Do we send some unidentified person and slip the envelope in the mail slot so that the poor person at the other end is not humiliated? The hard fact of life is that those people need their money, and they need it quickly.

Senator Cohen: You can have locales in different areas of the city, and it can be done much more discretely than a long line-up standing at a social welfare office waiting for a cheque.

Senator Cogger: With all due respect, while the purpose of the bill is admirable and while it might go some way to improving the situation, let us not dream in technicolour that the amendment would take away any and all stigma attached to their sad conditions. It will not alleviate the problems that you mentioned in the case of a mail strike.

demandait aux membres d'un groupe racial de s'identifier. La plupart des bénéficiaires de l'aide sociale sont déjà suffisamment déshumanisés sans devoir souffrir une humiliation supplémentaire de la part de leur propre gouvernement et des puissantes banques. Pourriez-vous vous servir de votre poste pour examiner cette situation?

Mon correspondant ajoute ceci:

Cette lettre a, pour l'essentiel, été écrite il y a plus d'un mois [...] Je me décide à l'envoyer par respect pour ma femme, qui serait humiliée si notre entourage savait dans quelle situation nous nous trouvons. Nous sommes tous deux diplômés et nous approchons de 60 ans, mais les circonstances n'ont pas été tendres pour nous.

Cette lettre est arrivée il y a quatre jours et je croyais qu'elle venait du ciel. Elle établit clairement l'existence d'une discrimination et montre comment cela affecte les assistés sociaux.

Le sénateur Cogger: Que dire? Je suis étonné, renversé et abasourdi qu'il y ait des chèques de couleur différente.

Le sénateur Cohen: Au Nouveau-Brunswick.

Le sénateur Cogger: Est-ce le gouvernement du Canada qui fait cela?

Le sénateur Cohen: C'est le gouvernement provincial.

Le sénateur Gigantès: C'est M. Hatfield qui a introduit la couleur.

Le sénateur Cohen: Je suis désolée de vous décevoir, sénateur, mais cela s'est fait un peu après le départ M. Hatfield.

Sénateur, lorsqu'il y a eu une grève des postes au Nouveau-Brunswick et que les chèques d'aide sociale n'ont pas pu être livrés, vous et moi avons reçu nos chèques de pension ou nos autres chèques — puisque vous n'êtes pas assez vieux pour la pension. Les assistés sociaux ont dû faire la file dans le froid ou sous la pluie pendant des heures. Ceux qui passaient devant ces files savaient que ces pauvres gens attendaient leur chèque. C'est inhumain. Ce sont des atteintes insidieuses à la dignité humaine.

Le sénateur Cogger: Je m'en rends compte. Ce n'est pas très beau. Mais, sénateur Cohen, que devons-nous faire lorsqu'il y a une grève des postes? Devons-nous envoyer une personne non identifiable glisser les enveloppes dans les boîtes aux lettres pour éviter l'humiliation aux pauvres? La vie est cruelle et ces gens ont besoin de leur argent, et ils en ont besoin rapidement.

Le sénateur Cohen: Il pourrait y avoir des bureaux dans différents endroits de la ville où la distribution des chèques se ferait beaucoup plus discrètement que dans les bureaux de l'aide sociale où il y a de longues files.

Le sénateur Cogger: L'objectif du projet de loi est admirable et il pourrait améliorer la situation, mais, sauf le respect que j'ai pour vous, je dirai qu'il ne faudrait pas rêver en couleurs et s'imaginer que l'ajout permettra d'effacer complètement les stigmates attachés à leur triste condition. Il ne règlera pas le problème que vous avez mentionné s'il y a une nouvelle grève de postes.

Senator Cohen: As an example, the CRTC uses the Human Rights Act as a guide concerning discriminatory speech on the airwaves. As the poor are not included in this list, they do not have any protection. I do not know if you have heard any open-line shows where people are referred to as "welfare bums." If this social condition were included in the law, then people who are discriminated against on the airwaves would have recourse. There is some backbone there for them to say, "Hey, they can't talk about me like that on the airwaves."

Senator Gigantès: Statistics show that the poor are obsessive about trying to pay their bills. A landlord should not assume that because someone is on social assistance they will not necessarily be able to pay their bills. Some rich people do not pay their bills.

Senator Pépin: One of my colleagues told me that you said in the Senate that 20 per cent of Canadians are poor. He asked me if the statistic was real, because he believed that the percentage might be a little too high.

Senator Cohen: Are you asking me if the 20 per cent is real? Yes, it is.

Senator Pépin: I cited a similar statistic when I spoke, and he said perhaps that was not correct.

Senator Cohen: With whom did you speak?

Senator Pépin: It is one of our colleagues.

Senator Cohen: It depends on which cut-off line people are using. About seven or eight different lines are used across the country. We are using Statistics Canada's cut-off line.

Senator Gigantès: It is also different by country. In terms of purchasing power, there are different definitions of poverty in the countries of Europe, for instance.

The Chairman: That is also the situation in the provinces of Canada.

Ms Petten: We do know that every social assistance recipient in Canada lives below any poverty line, even the most punitive poverty lines such as those by the Fraser Institute. Every social assistance recipient lives below the Fraser Institute definition.

Senator Lewis: We are sympathetic with your objective. I am still troubled by the words "social condition." What is the definition of these words? What does it encompass? I gather there is some jurisprudence, but that would only relate to a particular situation which came before the court.

Ms Petten: I do not believe that there are court cases. I believe there are human rights decisions. We did not define the term in the bill. It was deliberately not defined.

Senator Lewis: I think it is undefinable.

Le sénateur Cohen: Je vous donne l'exemple du CRTC. Cet organisme s'appuie sur la Loi sur les droits de la personne pour déterminer s'il y a une discrimination en ondes. Puisque les pauvres ne sont pas inclus dans la liste, ils ne bénéficient d'aucune protection. J'ignore si vous avez déjà entendu une tribune téléphonique où on parle systématiquement des bénéficiaires de l'aide sociale comme de gens qui abusent du système. Si la condition sociale était ajoutée aux motifs de distinction illicite, les personnes victimes de discrimination à la radio ou à la télévision auraient un recours. Ils pourraient dire: «Hé, ils ne peuvent pas parler de moi comme cela à la radio.»

Le sénateur Gigantès: Les statistiques démontrent que les pauvres tiennent, de façon quasi obsessionnelle, à payer leurs factures. Un propriétaire ne devrait pas supposer que, parce qu'un est bénéficiaire de l'aide sociale, il ne pourra pas payer son loyer. Il y a des riches qui ne paient pas leurs factures.

Le sénateur Pépin: Un de mes collègues m'a dit que vous aviez déclaré au Sénat que 20 p. 100 des Canadiens étaient pauvres. Il m'a demandé si vos données étaient exactes, car ce pourcentage lui semblait un peu trop élevé.

Le sénateur Cohen: Me demandez-vous si 20 p. 100 est un chiffre réel? Oui, c'est bien 20 p. 100.

Le sénateur Pépin: J'ai moi-même cité une donnée semblable et il a dit qu'elle était peut-être inexacte.

Le sénateur Cohen: À qui parliez-vous?

Le sénateur Pépin: À un de nos collègues.

Le sénateur Cohen: Tout dépend du seuil de pauvreté que l'on utilise. Il y a sept ou huit seuils différents au Canada. Nous utilisons le seuil de pauvreté de Statistique Canada.

Le sénateur Gigantès: Ce seuil varie aussi d'un pays à l'autre. Si on parle de pouvoir d'achat, les définitions de la pauvreté varient entre les différents pays d'Europe.

La présidente: Elles varient aussi entre les provinces du Canada.

Mme Petten: Nous savons que, au Canada, tous les bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté, même le seuil le plus bas, comme celui de l'Institut Fraser. Tous les bénéficiaires de l'aide sociale vivent sous le seuil de pauvreté tel que défini par l'Institut Fraser.

Le sénateur Lewis: Votre objectif nous apparaît très louable. Cependant, je m'interroge encore au sujet de l'expression «condition sociale». Quelle est la définition de cette expression? Qu'englobe-t-elle? J'ai cru comprendre que l'on se reportait à la jurisprudence, mais dans ce cas, cette définition ne se rapporterait qu'à la situation particulière sur laquelle le tribunal s'est penché.

Mme Petten: Je ne crois pas que des causes sur ce sujet précis aient été portées devant les tribunaux. Je crois qu'il s'agit plutôt de décisions de la Commission des droits de la personne. Nous n'avons pas défini l'expression dans le projet de loi. C'était délibéré.

Le sénateur Lewis: Selon moi, c'est impossible à définir.

Ms Palumbo: There is a reason why you would not want to provide an explicit definition of the phrase. If you look at the Charter, none of the grounds of discrimination are defined. If you look at the Canadian Human Rights Act, there are two that are defined: disability and conviction for which a pardon has not been granted. For the most part, they are undefined. If you look at the other provincial human rights codes, you will see that most of the grounds of discrimination are not defined. Some are, but not all. That is probably very deliberate as well.

The whole point behind human rights legislation and the Charter is to interpret it in a manner that has relevance in terms of the times.

Senator Lewis: The whims of the times.

Ms Palumbo: The definitions and the meanings change over time, depending on where society is at with respect to the issue. It is important that you leave that flexibility. That is probably why most of the prohibited grounds in the provincial and federal acts are not defined. There is an advantage to that. I understand the concern that both you and Senator Gigantès raise. You are unsure as to what exactly this means. As I say, with respect to human rights legislation, sometimes it is best to leave it to the courts to determine on a case-by-case basis.

Senator Lewis: That leaves people up in the air, which goes against the grain, in my mind.

Ms Palumbo: With respect to using poverty or social condition, if you are concerned about what the term means, about not knowing what it is you are doing here by passing this amendment, poverty has never been used. You are far better off using something that at least we have some idea of what it means.

Senator Lewis: I do not have an idea as to the meaning, and that is the problem.

Ms Petten: I would argue that the Canadian government has not even decided what poverty means. I think we would have more trouble with the definition of poverty, as the ongoing debate illustrates, than we do with social condition. Basically, you have six or seven different versions of what poverty in Canada means. The Canadian government has never come forward and said that the LICO is actually a poverty measure, and Statistics Canada says quite frequently that it is not to be interpreted as a poverty line per se.

I am wondering if that would not shift the focus of the trial or tribunal to defining poverty in a way from the discriminatory act.

Senator Cogger: Can you explain what LICO is?

Ms Petten: Yes. Based on earnings and income in Canada, Statistics Canada compiles a low income cut off. The line is set at a different amount in different regions and for different family sizes. Anti-poverty activists in particular consider that anyone who lives on income below that amount is termed poor.

Senator Lewis: Would "social condition" extend to include a person's psychological situation or mental condition? What about illness? If a person had a contagious disease, or you thought they

Mme Palumbo: Il y a une raison pour laquelle on ne veut pas donner une définition précise de l'expression. Si vous regardez dans la Charte, vous constaterez qu'aucun des motifs de discrimination n'y est défini. Dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, il n'y a que deux motifs qui sont définis: la déficience et l'état de personne graciée. La plupart ne le sont pas. Dans les codes provinciaux des droits de la personne non plus. La plupart des motifs de discrimination ne sont pas définis. Certains le sont, mais pas tous. Cela aussi est probablement délibéré.

Les législateurs ont voulu que les interprétations des lois sur les droits de la personne et de la Charte puissent être adaptées à l'époque où elles sont faites.

Le sénateur Lewis: Selon les caprices de l'époque.

Mme Palumbo: Les définitions et les significations changent avec le temps, au gré de l'évolution de la société. Cette souplesse est importante. C'est probablement pour cela que les motifs de distinction illicite ne sont pas définis dans les lois provinciales et fédérales. Cela a un avantage. Je comprends la préoccupation que vous-même et le sénateur Gigantès avez exprimée. Vous ne savez pas trop ce que l'expression signifie. Je le répète, en matière de lois sur les droits de la personne, il est parfois préférable de laisser les tribunaux trancher cas par cas.

Le sénateur Lewis: Cela laisse des gens dans l'incertitude, c'est-à-dire, à mon sens, donne l'effet contraire de l'effet recherché.

Mme Palumbo: Si vous êtes préoccupé par l'idée d'adopter une modification sans savoir ce que signifient exactement les termes «pauvreté» ou «condition sociale», sachez que le terme pauvreté n'a jamais été utilisé. Il est préférable d'utiliser une expression qui donne au moins une petite idée de ce qu'elle englobe.

Le sénateur Lewis: Je n'ai aucune idée de ce que cela signifie et c'est là le problème.

Mme Petten: Je vous répondrai que le gouvernement du Canada n'a pas encore décidé ce que signifiait le mot pauvreté. J'ai croisé que notre débat démontre bien qu'il nous serait plus difficile de définir la pauvreté que la condition sociale. Fondamentalement, il y a six ou sept définitions différentes du mot pauvreté au Canada. Le gouvernement du Canada n'a jamais déclaré que le seuil de faible revenu, le SFR, était un moyen de définir la pauvreté et Statistique Canada affirme fréquemment que ce SFR ne doit pas être interprété comme étant le seuil de pauvre comme tel.

Je me demande si on ne détournerait pas l'objet d'un procès demandant au tribunal de définir le terme pauvreté utilisé dans une loi antidiscrimination.

Le sénateur Cogger: Pouvez-vous expliquer ce qu'est le SFR?

Mme Petten: Bien sûr. En se basant sur les gains et les revenus au Canada, Statistique Canada calcule un seuil de faible revenu. Ce seuil varie d'une région à l'autre et selon la taille de la famille. Les groupes de lutte contre la pauvreté estiment que toute personne vivant sous ce seuil est pauvre.

Le sénateur Lewis: Est-ce que la condition sociale englobe l'état psychologique ou mental d'une personne? Et la maladie? Une personne avait une maladie contagieuse ou si vous pensiez

did, could you discriminate against them based on social condition?

Ms Petten: Mental illness is already covered.

Senator Cohen: What about AIDS?

Ms Palumbo: AIDS would be covered under disability.

Senator Lewis: Finally, when Bill S-5 was before us, there was a question as to why this was not included in the original bill. Have you heard any opposition to "social condition" being included?

Senator Cohen: No, we have not. We have not heard from the Department of Justice yet. A few people have asked why we did not use "poverty" instead of "social condition."

Senator Lewis: No one has said that you should not do this?

Senator Cohen: No. In fact, the Human Rights Commission supports this bill in its entirety, and every other equality-seeking group that works in this area is 100 per cent in favour of the inclusion of "social condition."

Senator Lewis: I believe that it was discussed prior to the last amendment. I am wondering why it was not included then. It is not something new that has come up.

Senator Cohen: That is right. Attempts have been made to do this for ten years.

Senator Lewis: Do you know why this was not included the last time?

Senator Cohen: No, I do not.

Ms Petten: We do know that during the deliberations on Bill S-5, all equality-seeking groups were in support of adding social condition to that bill. That bill was primarily for persons with disabilities and they were trying to get social condition included.

I have been told informally that it went as far as the Justice Department which decided at that time to keep the two issues separate, keeping in mind that we could add social condition at another time.

Senator Lewis: Is this the other time?

Ms Petten: That is what we are hoping.

Senator Cohen: We have read that the Justice Minister plans to review the Human Rights Act during the summer, and we hope that this time it will have teeth. A reporter asked the minister whether the review would include Bill S-11 and she said it would. That has been said for the last few years, but perhaps the Minister McLellan will look favourably on this bill.

The Chairman: This committee has the option of asking the department that question.

Senator Moore: Senator Cohen, like others around the table, I am looking for a definition of "social condition." Is it essentially monetary?

qu'elle en a une, pourriez-vous exercer une discrimination contre elle en invoquant sa condition sociale?

Mme Petten: La maladie mentale est déjà incluse.

Le sénateur Cohen: Et le sida?

Mme Palumbo: Le sida entre dans la catégorie couverte par la déficience.

Le sénateur Lewis: Finalement, lorsque le projet de loi S-5 a été étudié, on a demandé pourquoi cela n'avait pas été inclus dans le projet de loi initial. Avez-vous entendu des arguments contre l'inclusion de la condition sociale?

Le sénateur Cohen: Non. Nous n'avons pas encore entendu l'avis du ministère de la Justice. Quelques personnes nous ont demandé pourquoi nous n'avions pas utilisé le mot «pauvreté» à la place de «condition sociale».

Le sénateur Lewis: Et personne n'a dit que vous ne devriez pas le faire?

Le sénateur Cohen: Non. De plus, la Commission des droits de la personne appuie le projet de loi sans réserve et tous les groupes qui luttent pour l'égalité des droits sont favorables à l'inclusion de la «condition sociale».

Le sénateur Lewis: Je crois qu'il en a été question avant la dernière modification. Je me demande pourquoi ce motif n'a pas été inclus. Ce n'est pas une idée qui vient juste de faire son apparition.

Le sénateur Cohen: C'est exact. On essaie d'inclure ce motif depuis dix ans.

Le sénateur Lewis: Savez-vous pourquoi il n'a pas été inclus la dernière fois?

Le sénateur Cohen: Je l'ignore.

Mme Petten: Nous savons cependant que, pendant l'étude du projet de loi S-5, tous les groupes de lutte pour l'égalité appuyaient l'inclusion de la condition sociale dans le projet de loi. Celui-ci visait surtout les personnes handicapées, mais ces groupes ont tenté d'y inclure la condition sociale.

On m'a dit de façon informelle que l'idée avait fait son chemin jusqu'au ministère de la Justice, mais que celui-ci avait décidé de garder les deux questions séparées, sans toutefois exclure l'ajout de la condition sociale à un autre moment.

Le sénateur Lewis: Le moment est-il venu?

Mme Petten: Nous l'espérons.

Le sénateur Cohen: Nous avons lu que la ministre de la Justice prévoyait examiner la Loi sur les droits de la personne durant l'été et nous espérons qu'elle lui donnera du mordant. Un journaliste a demandé à la ministre si son examen inclurait le projet de loi S-11, et elle a répondu que oui. Il y a déjà quelques années que l'on a dit cela, mais peut-être la ministre McLellan verra-t-elle le projet de loi d'un bon oeil.

La présidente: Le comité peut, s'il le désire, poser la question au ministère.

Le sénateur Moore: Sénateur Cohen, comme d'autres ici, je cherche une définition de «condition sociale». Est-ce que l'expression renvoie essentiellement à une situation financière?

Ms Petten: Most often the people would be poor, but the reasons they are poor could vary. Through working with people in the anti-poverty movement, we have found that people who experience multiple forms of discrimination experience the discrimination which comes along with being poor differently. We want to allow the courts to hear the life situation of the person and how that discrimination impacted upon them.

As I said, my fear is that if we use the word "poverty" the focus of the tribunal will shift and the onus will be on the defendant to prove that he or she is poor, and how would they do that? Someone could earn enough money but have extensive medical bills and be not very well off as a result of that.

Ms Palumbo: The Quebec human rights commission has issued guidelines with respect to what "social condition" means in section 10 of the Quebec charter. The guidelines indicate that one of the things which would definitely be considered is income. Also considered will be education level, occupation and social origin, which includes the income, education levels and occupation of parents and ancestors. That may serve as a guide.

Senator Moore: That last answer confuses me even more. Do you see "social condition" also including the fact that a person might live in a public housing project?

Ms Palumbo: Definitely.

Ms Petten: Even an area of a town. If you make assumptions about people based on what section of town they live in, that is discriminatory and that, I believe, would be included under "social condition."

Senator Moore: Senator Pépin asked about the 20 per cent figure. Twenty per cent of the population is poor. What is the line here? You said that different regions have different levels. Is the income applied to an individual or a household?

Ms Petten: Both. There are different lines for each. One is based on a household of four; the other is based on a household of one.

Senator Moore: What is the national average of the poverty line today; the latest StatsCan figures?

Ms Petten: You really cannot do a national average because the experiences of people across the country are so different. Five hundred dollars a month will not take me as far in Vancouver as it will in New Brunswick. You cannot really have a national dollar figure, which is why they do it by region.

Senator Moore: What is the figure in Nova Scotia, for example?

Ms Petten: I do not know what it is in Nova Scotia.

Mme Petten: La plupart du temps on parle de personnes pauvres, mais les raisons pour lesquelles elles sont pauvres peuvent varier. En travaillant avec les groupes anti-pauvreté, nous avons constaté que les personnes qui subissent différentes formes de discrimination vivent différemment la discrimination fondée sur leur pauvreté. Nous voulons que les tribunaux puissent entendre dire dans quelle situation vit la personne et comment la discrimination se répercute sur elle.

Je le répète, je crains que, en utilisant le mot pauvreté, on fasse dévier l'objet des litiges de telle sorte que les défendeurs auraient à prouver qu'ils sont pauvres. Comment pourraient-ils le faire? Il pourrait s'agir de quelqu'un qui gagne suffisamment d'argent, mais se retrouve tout de même dans une situation précaire en raison de frais médicaux très élevés.

Mme Palumbo: La Commission des droits de la personne du Québec a émis des lignes directrices sur le sens de l'expression «condition sociale» utilisée à l'article 10 de la charte québécoise. Selon ces lignes directrices, le revenu est nécessairement un facteur qui entre en ligne de compte. Le niveau d'instruction, l'occupation et l'origine sociale, ce qui inclut le revenu, le niveau d'instruction et l'occupation des parents et des ancêtres, sont d'autres facteurs. Ces lignes directrices pourraient servir de guide.

Le sénateur Moore: Cette dernière réponse embrouille davantage les choses dans mon esprit. La condition sociale inclurait-elle également le fait qu'une personne vive dans un logement subventionné?

Mme Palumbo: Bien sûr.

Mme Petten: Ce pourrait même être un quartier précis d'une ville. Si vous élaborez des hypothèses au sujet des gens en vous fondant sur le quartier où ils vivent, c'est de la discrimination et, à mon avis, cela serait visé par la «condition sociale».

Le sénateur Moore: Le sénateur Pépin a posé une question au sujet des 20 p. 100. Vingt pour cent de la population est pauvre. Quel seuil a servi à calculer ce pourcentage? Vous avez dit que les seuils pouvaient varier d'une région à une autre. Lorsque le revenu est utilisé comme critère, est-il appliqué uniquement à celui ou celle qui le gagne ou au ménage?

Mme Petten: Les deux. Il y a des seuils différents pour chaque cas. Un seuil est établi pour une famille de quatre personnes et un autre pour un ménage d'une seule personne.

Le sénateur Moore: Quel est, en ce moment, le seuil de pauvreté moyen à l'échelle nationale d'après Statistique Canada?

Mme Petten: On ne peut pas vraiment faire de moyenne nationale parce que la situation des gens varie d'une région à l'autre du Canada. Cinq cents dollars par mois ne me permettent pas de vivre de la même manière à Vancouver qu'au Nouveau-Brunswick. On ne peut pas vraiment fixer un montant d'argent pour l'ensemble du Canada. C'est pour cela que l'on fait des calculs régionalisés.

Le sénateur Moore: Quel est le chiffre pour la Nouvelle-Écosse, par exemple?

Mme Petten: Je l'ignore.

Senator Moore: Does someone not add up the total of the ten provinces and two territories and divide that by 12?

Ms Petten: That will not work.

Senator Moore: Must you be explicit for each region?

Ms Petten: In Yellowknife, for instance, the cost of living is extremely high.

Senator Moore: I do not have a problem with the spirit of what is being attempted here, however I am trying to put a fence around what a social condition is. I could see where this could lead to the proverbial witch hunt. Some of this stuff is pretty sweeping.

How does an alleged discriminator defend himself if they did not intend to be nasty, mean or discriminatory?

Ms Petten: That is what people said about race 50 years ago: "I did not mean it."

Senator Moore: I was surprised that there was not a definition section here to tell us where we are headed and what it means.

Those are my concerns.

Senator Cohen: In view of the genuine concern and questions about what "social condition" is and the definition of "poverty," Martha Jackman would probably be able to answer some of the questions which have been raised.

Senator Moore: You must have struggled with this yourself.

Senator Cohen: I stayed up until midnight last night going over this paragraph many times, because it is confusing if you have not worked in the area or if you are not a professional, so I am very sympathetic.

I wish to tell Senator Cogger that adding "social condition" does not mean that all cases relating to poverty will be successful. They must prove it. I know that was your concern.

Senator Kinsella: My first question to the witnesses is: Is it not true that the evil that is being combated by this proposed bill is, first and foremost, the evil of discrimination against people whose dignity has been offended as a human person? The evil that is being combated is the obstacle to equality that is set in their way because of such grounds as race, religion, colour or social condition; is that correct?

Senator Cohen: Absolutely.

Senator Kinsella: The bill we are dealing with then is an anti-discrimination statute, which means we must look at this anti-discrimination statute, do we not, and understand how the anti-discrimination statute which we give — I think it is a

Le sénateur Moore: Est-ce que l'on ne peut pas additionner le seuil de chacune des dix provinces et de chacun des deux territoires et diviser par 12?

Mme Petten: Non, ce n'est pas possible.

Le sénateur Moore: Devez-vous être précis pour chacune des régions?

Mme Petten: À Yellowknife, par exemple, le coût de la vie est très élevé.

Le sénateur Moore: Je trouve l'objectif de la mesure proposée très louable, mais j'essaie encore de délimiter un peu le sens de «condition sociale». Je peux très bien imaginer comment cela pourrait donner lieu à la proverbiale chasse aux sorcières. C'est un concept qui, par certains aspects, peut permettre de ratisser très large.

Comment une personne accusée de discrimination pourrait-elle se défendre si elle n'avait pas l'intention d'être désagréable ou méchante ou d'exercer une discrimination?

Mme Petten: C'est un argument que les gens avançaient lorsqu'il était question de discrimination raciale il y a 50 ans: «Ce n'est pas ce que je voulais dire.»

Le sénateur Moore: J'ai été étonné qu'il n'y ait pas un article contenant des définitions pour nous dire vers quoi nous nous dirigeons et ce que cela signifie.

C'est ce qui me préoccupe.

Le sénateur Cohen: Devant les préoccupations senties et les questions posées au sujet de la définition de l'expression «condition sociale» et du terme «pauvreté», Martha Jackman serait probablement en mesure de donner quelques réponses.

Le sénateur Moore: Vous avez dû vous aussi vous poser les mêmes questions que nous.

Le sénateur Cohen: Je suis restée éveillée jusqu'à minuit hier soir pour lire et relire ce paragraphe parce qu'il peut prêter à confusion lorsque vous n'avez pas travaillé dans le domaine ou que vous n'êtes pas spécialiste de ces questions. Je vous comprends parfaitement bien.

Je tiens à dire au sénateur Cogger que l'ajout de l'expression «condition sociale» ne signifie pas que toutes les causes concernant la pauvreté seraient des causes gagnantes. Il faut prouver qu'il y a eu discrimination. Je sais que cela vous préoccupait.

Le sénateur Kinsella: Ma première question au témoin est la suivante: n'est-il pas vrai que le mal combattu par le projet de loi est, d'abord et avant tout, la discrimination contre des personnes blessées dans leur dignité humaine? Le mal combattu est l'obstacle à l'égalité posé sur leur chemin en raison de motifs comme la race, la religion, la couleur de la peau ou la condition sociale? Est-ce exact?

Le sénateur Cohen: Tout à fait.

Le sénateur Kinsella: Le projet de loi que nous étudions est donc un projet de loi antidiscrimination. Par conséquent, ne devons-nous pas examiner ce projet de loi précis? Ne devons-nous pas comprendre comment la loi antidiscrimination que nous

misnomer — the name Human Rights Act, because it is effectively an anti-discrimination statute. Therefore, we need to look at the areas of discrimination that are prohibited such as employment and accommodation services that are under the federal sphere of jurisdiction.

Senator Moore: Would you include level of income?

Senator Kinsella: No.

Senator Moore: No?

Senator Kinsella: It is illegal in the federal sphere of jurisdiction to discriminate in the area of employment on the grounds of race, religion and now it would be social condition.

Senator Moore: Which would include level of income under the proposed bill; is that not correct?

Senator Kinsella: The prohibited ground of discrimination, or proscribed ground of discrimination that is advanced here is social condition. Social condition, in its ordinary meaning, speaks to source of income, level of education, and things of that nature.

However, if a federally regulated employer discriminated or refused to employ a person because of their social condition, that would be illegal and that would be found to be a discriminatory act.

If some personnel manager of a Crown agency thought that a person had a poor cultural background as a result of their economic circumstance and if that were not true, the person was a millionaire, the discrimination that has occurred has been that the person was discriminated against on the grounds of social condition and so the person would file the complaint. If a personnel manager said, "I do not want this person because that person is Chinese," but the person is not Chinese, he is of Vietnamese origin or of Japanese origin, but the complainant puts "race" down, race was not really the ground in the mind of the discriminator, therefore, the precision of the definition of the prohibited ground of discrimination is not the important thing, it is the act of discrimination.

The other thing I wish to underscore is in any of the prohibited grounds of discrimination, or in any of the areas that it applies to, such as accommodation, or travelling on a train which is under federal regulation, if there is a bona fide reason for denying that service to a person, is that not a reason that is accepted and, therefore, would it not be discrimination? In the act itself is there a provision for the defence of a bona fide limitation?

Senator Cohen: Yes, definitely.

Senator Gigantès: How?

Senator Kinsella: If, for example, on the grounds of gender, CPR had a women's sauna and decided that for propriety reasons they wanted only to have women custodians in the women's sauna, gender might constitute a bona fide occupational qualification and limitation.

appelons la Loi sur les droits de la personne — ce qui, à mon avis, est une mauvaise appellation car il s'agit d'une loi antidiscriminatoire — fonctionne? Nous devons donc voir où il est interdit d'exercer une discrimination, comme l'emploi et le logement, qui sont du domaine de compétence du gouvernement fédéral.

Le sénateur Moore: Incluriez-vous le niveau de revenu?

Le sénateur Kinsella: Non.

Le sénateur Moore: Non?

Le sénateur Kinsella: Dans les domaines qui relèvent de la responsabilité du gouvernement fédéral, il est illégal d'exercer de la discrimination fondée sur la race, la religion et, avec le projet de loi, il y aurait la condition sociale également.

Le sénateur Moore: Le projet de loi n'inclurait-il pas le niveau de revenu?

Le sénateur Kinsella: Le motif de distinction illicite, ou motif de discrimination prohibé, proposé ici est la condition sociale. La condition sociale, dans son sens courant, englobe la source de revenu, le niveau d'instruction et les choses de même nature.

Cependant, si un employeur réglementé par le gouvernement fédéral exerçait une discrimination contre une personne ou refusait d'embaucher cette personne en raison de sa condition sociale, ce serait illégal, ce refus constituerait un acte discriminatoire.

Si le directeur du personnel d'une société d'État tenait pour acquis qu'une personne a un piètre bagage culturel en raison de sa situation économique et s'il se trompait et que cette personne était millionnaire, cette personne aurait été victime de discrimination fondée sur sa condition sociale et elle pourrait porter plainte. Prenons le cas d'un directeur du personnel qui dit: «Je ne veux pas de cette personne parce qu'elle est chinoise». Supposons que cette personne n'est pas chinoise, mais d'origine vietnamienne ou japonaise et qu'elle porte plainte pour discrimination fondée sur la race, le directeur du personnel pourrait toujours affirmer que, dans son esprit, la race du candidat n'était pas vraiment le motif de discrimination. Cependant, le facteur déterminant dans une telle plainte ne serait pas la définition stricte du motif invoqué pour exercer une discrimination, c'est le geste discriminatoire lui-même.

L'autre chose que je voulais souligner, c'est que, pour tous les motifs de distinction illicite, ou dans tous les domaines qui s'y rattachent, comme le logement ou les voyages en train, qui sont réglementés par le gouvernement fédéral, s'il existe une raison légitime de refuser le service à une personne, n'est-ce pas là une raison acceptée et, par conséquent, ne s'agit-il pas de discrimination? Dans la loi elle-même, n'y a-t-il pas une disposition prévoyant de telles restrictions légitimes?

Le sénateur Cohen: Oui, tout à fait.

Le sénateur Gigantès: Comment?

Le sénateur Kinsella: Si, par exemple, la société ferroviaire Canadien Pacifique avait un sauna pour femmes et décidait que, pour des raisons de convenances, tout le personnel de ce sauna devait être de sexe féminin, le sexe constituerait un critère d'emploi légitime.

Senator Lewis makes the point well, the step-by-step growth of the list of prohibited grounds of discrimination. You are adding another one.

Senator Cohen: Right.

Senator Kinsella: Is it your opinion that this ground should be added now for the reasons that you have advanced in your speech on second reading and other reasons, you are arguing that this prohibited ground speaks to a serious area of discrimination and should be added now?

Senator Cohen: Absolutely.

Senator Kinsella: When we began to enact anti-discrimination laws across Canada within this model, in the 1960s, at the beginning there was only race and religion, gender was not added until the early 1970s.

As my final point, Madam Chairman, because it was a good point raised by colleagues of why do we add to the prohibited grounds of discrimination and how does that relate to the public morays, my question is: Is it not true that the whole issue of state ways versus folk ways, that law, when enacted, will change the public's attitudes? Regarding the attitude in the 1950s, and much of practices and much of the sad jurisprudence from our courts in terms of racism, it took anti-racism discrimination legislation to get on the books for the public attitude and the great value we have in Canada that racism has no place, so that laws do change folk ways.

Senator Cohen: They do, absolutely.

Senator Joyal: Senator Kinsella has emphasized a notion which is fundamental to human rights, that of emerging human rights. The perception we have of human rights in 1998 is not the perception that we had of human rights in 1948 when the first UN charter was enacted. If we look into any of the statutes that were adopted in the various provinces of Canada and the first federal Bill of Rights that was introduced by the late Mr. Diefenbaker and at our human rights charter today, we will see that there is a whole list of grounds against discrimination that have been added, the most recent one being sexual orientation, added in the last Parliament.

The notion of emerging rights is fundamental in the dynamics of understanding human rights. What human rights will be in the year 2005 might be different than what we are discussing today. There may be other grounds of discrimination that today seem to be acceptable or have not even been identified as unacceptable. This is an important notion to bear in mind when we judge or appreciate if a new ground of discrimination meets that kind of philosophy that we must tackle when we discuss human rights issues.

That being said, I should like to ask if our witness has studied the international act on human rights to which Canada is a signatory to determine if social condition is part of the grounds that are prohibited.

Senator Cohen: I have not studied it; however, I plan to. Your eloquent intervention on emerging rights has whetted my appetite

Le sénateur Lewis illustre très bien l'allongement graduel de la liste des motifs de distinction illicite. Vous en ajoutez un nouveau.

Le sénateur Cohen: C'est exact.

Le sénateur Kinsella: Vous estimez que ce motif devrait être ajouté maintenant pour les raisons que vous avez énumérées dans votre intervention à l'étape de la deuxième lecture et pour d'autres raisons. Vous alléguiez qu'il existe de graves cas de discrimination fondés sur la condition sociale et vous voulez en faire un motif de distinction illicite.

Le sénateur Cohen: C'est tout à fait cela.

Le sénateur Kinsella: Dans les années 60, lorsque nous avons commencé à promulguer des lois antidiscriminatoires au Canada, seuls la race et la religion étaient visés. Le sexe n'a été ajouté qu'au début des années 70.

Je terminerai là-dessus, madame la présidente. Mes collègues ont très bien expliqué pourquoi nous ajoutions des motifs de distinction illicite à la liste et quels étaient les rapports entre ces motifs et les mœurs publics. Je demande ceci: n'est-il pas vrai que, en adoptant une loi, l'État peut faire changer certaines attitudes du public? Si l'on pense aux attitudes qui prévalaient dans les années 50 et à toute la triste jurisprudence établie par nos tribunaux dans le cas du racisme, on voit bien qu'il a fallu des lois contre la discrimination raciale pour changer certaines attitudes de la population et faire émerger le sentiment antiraciste, qui est une grande valeur canadienne.

Le sénateur Cohen: Oui, les lois changent les choses.

Le sénateur Joyal: Le sénateur Kinsella a bien mis en lumière une notion fondamentale dans le domaine des droits de la personne, celle de l'émergence de ces droits. La perception que nous avons des droits de la personne en 1998 n'est pas la même qu'en 1948, lorsque la première charte des Nations Unies a été adoptée. Si nous examinons les lois adoptées par les différentes provinces du Canada et la première Déclaration canadienne des droits, présentée par M. Diefenbaker, et notre Charte des droits actuelle, nous constatons que de nombreux motifs de distinction illicite ont été ajoutés à la liste, le plus récent étant l'orientation sexuelle, ajoutée lors de la dernière législature.

La notion de l'émergence des droits est fondamentale pour la compréhension des droits de la personne. En 2005, les droits de la personne pourraient très bien être différents de ce qu'ils sont aujourd'hui. Des motifs de distinction qui, aujourd'hui, nous semblent acceptables, ou n'ont pas encore été déclarés inacceptables, pourraient très bien être ajoutés à la liste. C'est une notion importante qu'il nous faut garder à l'esprit lorsque nous évaluons un motif de distinction afin de déterminer si, du point de vue des droits de la personne, il doit être déclaré illicite.

Cela étant dit, j'aimerais demander si notre témoin a étudié les textes internationaux sur les droits de la personne que le Canada a signés afin de savoir si la condition sociale y figure parmi les motifs de distinction illicite.

Le sénateur Cohen: Je ne les ai pas étudiés. Cependant, je prévois le faire. Votre intervention éloquente sur les droits

to go further. I was not a human rights expert, but it is looking as if I am going to want to become one.

Senator Joyal: If you try to do that homework, perhaps you could look into the European charter of human rights. This is another very important element of the evolution of human rights. The fact that new grounds of discrimination have been added in legislation is certainly a motive to help promote the perception of citizens about the non-acceptability of an attitude or a perception.

The question is always which came first, the chicken or the egg. The general perception is that parliaments around the world do not move to ban a new ground of discrimination unless there is some consensus somewhere in its population that it is not acceptable. That does not mean that a two-thirds majority is in support of it, but at least there is some kind of consensus among the churches, among the groups that work specifically towards alleviating the conditions, the clientele, if you wish, that seems to share the conclusions that this should be the object of an intervention.

I feel that we should qualify it, because there is a perception in our country, and I know that Senator Beaudoin is very keen on this, that because we have had the Canadian Charter of Rights entrenched in our Constitution, that the courts are legislating over and above Parliament. You know the kind of debate that has taken place in our country, especially since 1982, that the Supreme Court and the provincial courts of appeals have been interpreting the Charter. I feel that that must be qualified to a point, because there are many aspects of definitions that change through the years. The Charter never provides all the interpretations and implications of what is acceptable under one ground of discrimination.

You are absolutely right in saying that "social condition" is a very fluid kind of definition. As Senator Kinsella has said, it is a whole set of criteria that are appreciated to determine if the person is seen as poor and should be discriminated against and should be barred from a job or responsibility or access to service. It is as simple as that. When we wish to define social condition, I do not feel that we should expect to arrive at the last word of interpretation on social condition.

I would like to put on record the text that has been handed to us on how, in various provincial charters, the term "social condition" has been defined or non-defined. The term "social condition" is not defined in the Quebec Charter of Rights and Freedoms. In case law, the tribunal has observed that the definition of "social condition" is both objective and subjective. The objective is the person's standing in society and is often determined by education, occupation, income, family background, et cetera, while the subjective deals with the perception drawn by others on these various objective elements.

There are always two sides to a point, and that is especially so in human rights. What is right for one person may not be right for another. What is acceptable for one person may seem totally unacceptable for another. This depends on family education, religious education, social milieu, and so forth. Attitudes that are acceptable in one instance are not seen as acceptable in another.

émergents m'a donné le goût d'approfondir la question. Je ne suis pas spécialiste des droits de la personne, mais il semble que je veuille tout à coup le devenir.

Le sénateur Joyal: Vous pourriez peut-être examiner la Charte européenne des droits de la personne. C'est un autre élément très important de l'évolution des droits de la personne. Le fait que de nouveaux motifs de discrimination ont été ajoutés dans le projet de loi va certes contribuer à promouvoir la perception des citoyens sur la non-acceptabilité d'une attitude ou d'une perception.

La question est toujours de savoir qui, de la poule ou de l'oeuf, est venu en premier. La perception générale est que, dans le monde entier, les parlements ne font rien pour interdire un nouveau motif de discrimination à moins qu'il y ait un certain consensus dans la population que celui-ci n'est pas acceptable. Cela ne veut pas dire qu'une majorité des deux tiers est en faveur, mais qu'il existe au moins un certain consensus parmi les Églises, parmi les groupes qui travaillent expressément à améliorer la situation, parmi la clientèle, si vous voulez, qui semble s'entendre pour dire que cela justifie une intervention.

J'estime que nous devrions le préciser, car il y a une perception au Canada — et je sais que cela tient beaucoup à coeur au sénateur Beaudoin — que, comme la Charte canadienne des droits fait partie de notre Constitution, les tribunaux légifèrent indépendamment du Parlement. Vous savez, le genre de débat qui a cours au Canada, surtout depuis 1982, à savoir que la Cour suprême et les cours d'appel provinciales interprètent la Charte. J'estime qu'il faut préciser cela jusqu'à un certain point, car divers aspects des définitions changent au fil des années. La Charte ne prévoit jamais toutes les interprétations ni toutes les répercussions de ce qui est acceptable par rapport à un motif de discrimination.

Vous avez parfaitement raison de dire que la «condition sociale» constitue une définition très floue. Comme l'a dit le sénateur Kinsella, il faut examiner tout un éventail de critères pour déterminer si une personne est considérée comme pauvre et devrait être victime de discrimination en se voyant refuser un emploi ou une fonction ou l'accès à un service. C'est aussi simple que cela. Lorsqu'on veut définir la condition sociale, on ne devra pas s'attendre à une interprétation exhaustive de la condition sociale.

Je tiens à citer officiellement le texte qu'on nous a remis et qui explique comment les diverses chartes provinciales définissent ou non l'expression «condition sociale». «L'expression «condition sociale» n'est pas définie dans la Charte québécoise des droits et des libertés. Dans la jurisprudence, le tribunal a souligné que l'expression a des aspects objectifs et subjectifs. L'aspect objectif correspond à la place qu'occupe une personne dans la société, un place souvent déterminée par l'instruction, l'occupation, le revenu, les antécédents familiaux, et cetera, tandis que le subjectif porte sur les perceptions que les autres ont de ces éléments objectifs.»

Il y a toujours deux côtés à une médaille, et c'est particulièrement vrai dans le cas des droits de la personne. Ce qui est bon pour une personne ne l'est pas forcément pour une autre. Ce qui est acceptable pour l'une, peut sembler parfaitement inacceptable à l'autre. Cela dépend de l'éducation familiale, de l'éducation religieuse, du milieu social et ainsi de suite. De

Our role is to draw a line at a point and determine whether to intervene to ban that kind of discrimination. As a country going through diversification, we will need to address many things in years to come because the population is changing. The population is diversifying. Other grounds will be discussed further down in the line to reflect the kind of changes that will be occurring.

I am sorry if I am making statements more than I am questioning you, but I feel that it is part of the open and free debate that we have.

Senator Cohen: I might be able to rest my case when you are finished.

Senator Joyal: The other ground, which is very subtle but difficult to seize, is the systemic discrimination to the poor. We know this exists. I can quote an example, Madam Chairman. I happen to know a bank manager who was promoted into a very poor zone of Montreal, la petite Bourgogne, which is the poorest neighbourhood of Montreal. Since he was a friend and was promoted in that neighbourhood, I changed my account from the branch where I used to go to his bank because I had a personal relationship with him. Of course, when I was going there, I could see at the end of the month the line of poor people with their cheque from the federal government and the senior citizens with their cheque and the people with la Société de Saint-Vincent de Paul cheque. In other words, the customers of that bank in that branch were only poor. After a while, my friend told me that the branch was closing because the bank came to the conclusion that they were spending too much money at the counter explaining to the people who were going there how to fill a form and how to answer a lot of questions, because people were coming with all kinds of legal problems and public documents to file to get a social insurance number or renew their health care card or whatever. He told me it was too costly and they were not making money there, so the bank decided to close the branch.

To me, it is systemic discrimination. It is systemic discrimination among the six leading banks in this country. They make billions of dollars of profit, but they come to the conclusion that in that neighbourhood they close the branch because the people at the desk spend too much time answering too many requests from people who sometimes cannot even write their name.

I feel that this is the overall attitude of society to the poor, and it must be addressed when we discuss social condition. It is not only to be right as a individual on one-to-one basis, it is to be right as a society to the poor.

This is very important. It is even more important sometimes than just being right and straight with one person who is poor. A society must be right in itself. A society must be right in its treatment of seniors and the handicapped and all minorities.

This is not only a question of one to one. It is a question of the attitude of a society towards its poor. These changes are fundamental. They essentially question our overall approach not

attitudes qui sont acceptables dans tel cas ne sont pas considérées comme acceptables dans tel autre.

Notre rôle consiste à fixer des limites et à déterminer s'il faut intervenir et interdire tel genre de discrimination. Comme notre pays se diversifie, il nous faudra nous occuper de bien des choses dans les années à venir, car la population change. La population se diversifie. D'autres motifs seront examinés plus loin afin de refléter le genre de changements qui surviendront.

Je regrette de vous présenter plus d'affirmations que je ne vous pose de questions, mais cela fait partie du débat libre et ouvert qui a cours ici.

Le sénateur Cohen: Je pourrai peut-être terminer mon plaidoyer lorsque vous aurez fini.

Le sénateur Joyal: L'autre motif, qui est très subtil et difficile à saisir, est la discrimination systémique à l'égard des pauvres. Nous savons que cette discrimination existe. Je peux citer un exemple, madame la présidente. Il se trouve que je connais quelqu'un qui a été promu directeur de banque dans la Petite-Bourgogne, qui est le quartier le plus pauvre de Montréal. Comme c'est un ami et que j'avais une relation personnelle avec lui, j'ai transféré mon compte de la succursale où il avait l'habitude de travailler à sa banque. Bien sûr, lorsque j'allais à sa banque à la fin du mois, je pouvais voir une foule de pauvres gens qui venaient encaisser leur chèque du gouvernement fédéral, leur chèque de la Sécurité de la vieillesse ou leur chèque de la Société de Saint-Vincent de Paul. Autrement dit, cette succursale n'avait pour clients que des pauvres. Après un certain temps, mon ami m'a dit que la succursale allait fermer ses portes parce que la banque en était arrivée à la conclusion qu'elle dépensait trop d'argent au comptoir à expliquer aux gens comment remplir un formulaire et comment répondre à un tas de questions, car ceux-ci avaient toutes sortes de problèmes juridiques et toutes sortes de documents officiels à remplir pour obtenir un numéro d'assurance sociale ou renouveler une carte d'assurance-maladie ou quelque autre chose du genre. Comme c'était trop coûteux et qu'elle ne réalisait pas de profits, la banque a décidé de fermer la succursale.

Pour moi, c'est de la discrimination systémique. C'est de la discrimination systémique de la part des six principales banques du Canada. Elles réalisent des milliards de dollars de profits, mais elles vont fermer leur succursale dans ce quartier parce que les caissiers y passent trop de temps à répondre aux trop nombreuses demandes de renseignements de gens qui ne savent peut-être même pas signer leur nom.

J'estime que c'est là l'attitude générale de la société à l'égard des pauvres et qu'il faut y remédier lorsqu'on parle de condition sociale. Il ne s'agit pas de bien se conduire individuellement, mais en tant que société à l'égard des pauvres.

C'est très important. C'est même plus important parfois que d'être correct et franc avec une personne pauvre. Une société doit savoir se conduire correctement. Une société se doit de bien traiter les personnes âgées, les personnes handicapées et toutes les minorités.

Il n'est pas seulement question des relations entre individus. Il est question de l'attitude de la société à l'égard de ses pauvres. Ces changements sont fondamentaux. Ils remettent

only as individuals but as a system, the way we structure our society between the weakest and those who do not need any kind of further protection. This is essentially what this bill means to me.

I urge that this discussion take place with all its legal implications because the federal government has a role in that. I look in this document and I see named the provinces where social condition is a prohibited ground for discrimination and those where it is not. We must take that into account as a federal government. We have a role to play at this time in our country. We need to move. We must give a signal to Canadians that social condition is a ground which is protected against discrimination. This is, too, an important question we must ask for ourselves at the same time when we vote for this bill.

Senator Gigantès: Could you take a stab at some definition of "social condition"? It is a term which Senator Lewis, Senator Moore and I find imprecise. You could actually say some of the things that are accepted as included under this definition of a new reason for anti-discrimination legislation.

Senator Cohen: I will read to you number 5:

The term "social condition" is not defined in the Quebec Charter of rights and freedoms. In case law, the Tribunal has observed that the definition of "social condition" is both objective and subjective. The objective is a person's standing in society and is often determined by education, occupation, income family background, et cetera, while the subjective deals with the perception drawn by others from these various objective elements.

That is the closest definition we can give at the moment.

Senator Gigantès: I think you could go a little closer. Could you give it a stab? You are three very bright women. Come back to us with a little paragraph which we will put in the bill saying not what is said here about being subjective or objective but giving a meaning for "social condition."

Senator Cohen: Professor Jackson may be able to do just that for you.

Senator Gigantès: I would like it in the bill.

Ms Palumbo: Obviously, if honourable senators would like "social condition" defined, we can do that. There is nothing prohibiting you from doing that. You can decide to do that. I suppose, at this stage in the game, it may be a little early. You may wish to hear from other witnesses who may have ideas about that.

Senator Gigantès: We will hear from other witnesses, but I am saying that at least three of us find the term to be insufficiently defined. We are in agreement; the bill will pass. Do not worry; you will have our votes, but, frankly, even though I am not a lawyer, that imprecision and lack of definition of terms makes for bad law.

essentiellement en question notre attitude générale non seulement en tant qu'individus mais en tant que système, la façon dont nous structurons notre société entre les plus faibles et ceux qui n'ont aucun besoin d'une protection additionnelle. C'est en substance ce que ce projet de loi signifie pour moi.

J'insiste pour qu'on tienne compte des répercussions juridiques parce que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer à cet égard. Ce document énumère les provinces où la discrimination fondée sur la condition sociale est interdite et les provinces où elle ne l'est pas. Nous devons en tenir compte en tant que gouvernement fédéral. Nous avons un rôle à jouer à ce moment-ci au Canada. Nous devons agir. Nous devons faire savoir aux Canadiens que la discrimination fondée sur la condition sociale est interdite. C'est aussi une question importante que nous devons nous poser lorsque nous nous prononcerons sur ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Pourriez-vous essayer de définir la «condition sociale»? C'est un terme que les sénateurs Lewis, Moore et moi-même trouvons imprécis. Vous pourriez nous citer des choses qui sont acceptées dans cette définition d'une nouvelle raison justifiant une loi antidiscrimination?

Le sénateur Cohen: Voici ce qu'on peut lire au no 5:

L'expression «condition sociale» n'est pas définie dans la Charte québécoise des droits et des libertés. Dans la jurisprudence, le tribunal a souligné que l'expression a des aspects objectifs et subjectifs. L'aspect objectif correspond à la place qu'occupe une personne dans la société, une place souvent déterminée par l'instruction, l'occupation, le revenu, les antécédents familiaux, et cetera, tandis que le subjectif porte sur les perceptions que les autres ont de ces éléments objectifs.

C'est la meilleure définition qu'on puisse donner pour le moment.

Le sénateur Gigantès: Je crois que vous pourriez être un peu plus précise. Ne pourriez-vous pas essayer? Vous êtes trois femmes très brillantes. Rédigez-nous aux fins du projet de loi un petit paragraphe qui ne parlera pas comme celui-ci d'aspects objectifs et subjectifs, mais qui définira la «condition sociale».

Le sénateur Cohen: Le professeur Jackson sera peut-être en mesure de faire exactement cela pour vous.

Le sénateur Gigantès: Je voudrais que ce soit dans le projet de loi.

Mme Palumbo: Si les sénateurs veulent une définition de la «condition sociale», nous pourrions évidemment leur en donner une. Rien ne vous empêche de le faire. Vous pouvez décider de le faire. Je suppose que c'est peut-être un peu trop tôt à ce moment-ci. Vous voudrez peut-être entendre d'autres témoins à cet égard.

Le sénateur Gigantès: Nous allons entendre d'autres témoins mais ce que je dis, c'est que nous sommes au moins trois à trouver que l'expression est mal définie. Nous approuvons le projet de loi il sera adopté. Soyez sans inquiétude, nous voterons en faveur du projet de loi. Je ne suis pas un juriste, mais, franchement, je crois que ce manque de précision dans la définition de l'expression ne donnera pas une bonne loi.

Senator Cohen: We welcome that suggestion. We will discuss that. I thank you for that.

The Chairman: I would suggest that as the witnesses for this bill come before us, and perhaps Ms Jackman will be back again, that you keep in touch with all the presentations. Perhaps you can come back to us with a suggested definition.

Senator Cogger: Senator Cohen, it seems to me that under the term "social condition," essentially you are driving at income and the source thereof. If you look at those definitions here, all the provinces who have something along those lines do not refer to the level of income; they refer to the source of income. The source, of course, is an easy way to identify the level presumably. Let us call a spade a spade. If welfare is what you are driving at, then presumably most people know approximately the amount.

In the case law of the tribunal, as explained by your researcher, the notion of social condition will encompass most of these elements; but then again some of the other elements are referred to in the Human Rights Act itself. Family background is mentioned but, in the other case, you have marital status and family status. Is that not more or less the same thing? Are we trying to cast too wide a net which can complicate things unduly, when we are really driving at income?

Senator Cohen: Twenty-five per cent of working Canadians are poor. We are not just looking at the welfare recipient. We are also looking at the working poor. I do not think we are casting too wide a net.

Senator Cogger: I do not suggest source of income as do the provinces. However, I am saying that if the purpose to prevent discrimination on the basis of income, then let us call it that. Let us not disguise it under a fuzzy wording called "social condition" which will try to encompass other things, some of which are already covered in the Human Rights Act. That merely makes it more difficult for the person who suffers discrimination to make his own case.

Senator Cohen: Your point is well taken. Obviously it has been repeated a few times around the table. We will revisit it ourselves. I am hoping that your other witnesses will address it.

As Senator Joyal said, rights are emerging as we live. Every 10 or 15 years they change. At the moment, 1.5 million children live in poverty. They are the people about whom we are worrying. I understand what you are driving at. I have accepted it. I asked the same question I asked before, but we shall certainly discuss it.

Senator Kinsella: On a point of order, did I understand you to say that it is the intent of this committee to call officials from the Department of Justice and of the Human Rights Commission?

The Chairman: I said this is something the steering committee will have to examine.

Le sénateur Cohen: C'est une bonne idée. Nous allons en discuter. Je vous remercie de votre suggestion.

La présidente: Les témoins pour ce projet de loi vont comparaître devant nous et peut-être que Mme Jackman reviendra; vous devriez entendre tous les exposés, puis nous proposer une définition.

Le sénateur Cogger: Sénateur Cohen, il me semble que l'expression «condition sociale» renvoie essentiellement au revenu et à la source de celui-ci. Si vous examinez les définitions que nous avons ici, vous verrez que toutes les provinces qui ont quelque chose à cet égard ne parlent pas du niveau, mais bien de la source de revenu. Avec la source, il est évidemment facile de cerner le niveau présumé de revenu. Il faut appeler un chat un chat. Si l'on renvoie à l'aide sociale, la plupart des gens savent à peu près de quel montant il s'agit.

Dans la jurisprudence du tribunal, comme l'explique votre recherchiste, la notion de condition sociale englobe la plupart de ces éléments; mais, encore là, d'autres éléments sont mentionnés dans la Loi sur les droits de la personne elle-même. Les antécédents familiaux sont mentionnés mais, dans l'autre cas, on a l'état civil et l'état matrimonial. N'est-ce pas plus ou moins la même chose? Est-ce qu'on est en train d'établir une définition tellement vaste que cela risque de compliquer indûment les choses, alors qu'on renvoie en fait au revenu?

Le sénateur Cohen: Vingt-cinq pour cent des travailleurs canadiens sont pauvres. On ne considère pas seulement les assistés sociaux. On considère aussi les travailleurs pauvres. Je ne crois pas que nous soyons en train d'établir une définition trop vaste.

Le sénateur Cogger: Je ne propose pas qu'on tienne compte de la source de revenu, comme le font les provinces. Toutefois, si l'objectif est d'empêcher la discrimination fondée sur le revenu, alors disons-le. Ne recourons pas à une expression vague comme «condition sociale» qui veut englober d'autres choses, dont certaines sont déjà visées par la Loi sur les droits de la personne. Cela ne fera que compliquer les choses pour toute victime de discrimination qui voudra faire valoir sa cause.

Le sénateur Cohen: Nous prenons bonne note de votre opinion. Elle est manifestement partagée par d'autres personnes autour de la table. Nous allons nous-mêmes la réexaminer. J'espère que vos autres témoins en parleront.

Comme l'a dit le sénateur Joyal, de nouveaux droits surgissent sans cesse. Ils changent tous les 10 ou 15 ans. À l'heure actuelle, 1,5 million d'enfants vivent dans la pauvreté. C'est d'eux dont nous nous inquiétons. Je comprends où vous voulez en venir. Je l'accepte. J'ai posé la même question que j'avais déjà posée, mais nous allons certes en discuter.

Le sénateur Kinsella: J'invoque le Règlement. Vous ai-je entendu dire que le comité a l'intention de convoquer des hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et de la Commission des droits de la personne?

La présidente: J'ai dit que le comité directeur devra y songer.

Senator Beaudoin: The more I think about it, the more I feel we need more in the explanatory notes. We do not have very much, really. It is not part of the bill, but I am sure that Ms Palumbo or Professor Jackman may attend with one or two paragraphs to explain why it is there.

I have no problem with "social condition." I think the court will be able to define that adequately. However, for those who are reading the bill for the first time in the Senate and in the House of Commons, it might be advantageous to have one or two paragraphs of explanation.

Senator Cohen: I agree with that.

Senator Beaudoin: I believe that Senator Joyal had a good idea about the covenants. I think that the international instruments deal with that, but you should check on that before we affirm anything.

If it is in the international covenants or the European covenants, it should be referred to in the explanatory note. The bill, which is already very good, will then be even better.

Senator Cohen: Thank you for that. Yesterday in the house, the Deputy Leader of the Government brought to our attention the fact that we were signing many covenants with the United Nations and we must take a stronger look to see if we are adhering to what we have signed.

That is something that should be on the record because we are discussing this whole area.

Senator Beaudoin: In the field of human rights, we have a lot to learn. We have different histories for charter of rights, namely, first, second and third generation. They also deal on an international and a continental basis. This is interesting.

Senator Cohen: I have been going to bed after midnight for two or three weeks. It looks like I will have my summer reading prepared for me.

Senator Gigantès: Let us not make this into an Iliad-sized exploration of what has been said about human rights over the ages. You would have to quote from Isaiah and Jeremiah, very important philosophers on this issue. Give us as concise a definition of what you mean by "social condition" — one on which a lawyer and a judge could hang their hats. That is what we are doing. We are writing legislation, not writing a history of discrimination through the ages.

Senator Cohen: From what you have heard today, what would you consider a concise definition of "social condition."

Senator Gigantès: You have worked in this field. You have thought about it. You have two excellent people on either side of you. The particular trio that I am facing can do a better job than I can. I am asking you to do it instead of doing it for you because I have not been concentrating on this field. I fully agree with you that there is such discrimination. I am saying: Make it easier for a case that goes to court to be argued.

Le sénateur Beaudoin: Plus j'y pense, plus je crois que les notes explicatives doivent être plus étoffées. Nous n'avons vraiment pas grand-chose. Cela ne fait pas partie du projet de loi, mais je suis persuadé que Mme Palumbo ou Mme Jackman saura rédiger un ou deux paragraphes pour expliquer sa raison d'être.

L'expression «condition sociale» ne me pose aucun problème. Je crois que le tribunal sera en mesure de la définir convenablement. Toutefois, les personnes qui lisent le projet de loi pour la première fois au Sénat et à la Chambre des communes auront avantage à disposer d'un ou deux paragraphes d'explications.

Le sénateur Cohen: Je suis d'accord.

Le sénateur Beaudoin: Le sénateur Joyal a eu une bonne idée au sujet des conventions. Je crois que les instruments internationaux traitent de cela, mais il faudra vérifier avant d'affirmer quoi que ce soit.

Si cela figure dans les conventions internationales ou européennes, il devrait en être question dans la note explicative. Le projet de loi, qui est déjà très bon, n'en sera que meilleur.

Le sénateur Cohen: Merci. Hier, au Sénat, le leader adjoint du gouvernement a attiré notre attention sur le fait que nous concluons de nombreuses conventions avec les Nations Unies et que nous devons bien vérifier si nous respectons ce que nous avons signé.

Cela devrait figurer au compte rendu, puisque nous discutons de toute cette affaire.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons beaucoup à apprendre dans le domaine des droits de la personne. Nous avons connu diverses chartes des droits, soit des première, deuxième et troisième générations, au plan tant international que continental. C'est intéressant.

Le sénateur Cohen: Cela fait deux ou trois semaines que je me couche passé minuit. Il semble que mes projets de lecture sont déjà tout tracés pour l'été.

Le sénateur Gigantès: Ne faisons pas de ceci une véritable Iliade de ce qui a été dit sur les droits de la personne au cours de l'histoire. Il faudrait citer Isaïe et Jérémie, deux importants philosophes en la matière. Donnez-nous une définition aussi concise que possible de ce que vous entendez par «condition sociale» — une définition à laquelle un avocat et un juge pourraient se raccrocher. Voilà ce que nous sommes en train de faire. Nous rédigeons un projet de loi, pas l'histoire de la discrimination à travers les âges.

Le sénateur Cohen: Compte tenu de ce que vous avez entendu aujourd'hui, qu'est-ce que vous considéreriez comme une définition concise de la «condition sociale»?

Le sénateur Gigantès: Vous avez travaillé dans ce domaine. Vous avez réfléchi à la question. Vous êtes encadrée par deux excellentes personnes. Le trio que vous formez ensemble peut accomplir un meilleur travail que je ne saurais le faire. Je vous demande de l'accomplir au lieu de me demander de l'accomplir pour vous parce que je ne suis pas un spécialiste du domaine. Je conviens parfaitement avec vous qu'une telle discrimination

Senator Cohen: We will do so.

The Chairman: Senator Cohen, I think you realize that there is significant agreement around this table with this bill. However, the questions that have been raised have been raised to me not only here but also in the chamber by other members. I would take that into consideration.

We have been referring to this sheet that you handed around entitled "Poverty and Provincial Human Rights Legislation." Since things that are handed around do not form part of the written record of this meeting, perhaps you could tell us which specific provinces have this in their own legislation and how they word it.

Senator Cohen: Certainly. Unfortunately, we start with New Brunswick, which does not include anything. I apologize for my home province.

Nova Scotia does not define "source of income." The Human Rights Act includes "source of income" as a prohibitive ground of discrimination with respect to all activities protected under the act, but it does not define "source of income."

The Prince Edward Island Human Rights Code is like New Brunswick; it does not include "social condition, social origin, source of income" or "receipt of public assistance" as proscribed grounds of discrimination.

The Newfoundland Human Rights Code states that "social origin" is a prohibited ground of discrimination with respect to all activities. The term "social origin" is not defined in the Newfoundland Human Rights Code and has not been examined in its jurisprudence. Experts presume its definition is narrower than "social condition."

In Quebec, the Charter of Rights and Freedoms includes "social condition" as a prohibited ground of discrimination. As we read before, the term "social condition" is not defined in the Quebec Charter of rights and freedoms. In case law, the tribunal has observed that the definition of "social condition" is both objective and subjective. The objective is a person's standing in society is often determined by education, occupation, income family background, et cetera; the subjective deals with the perception drawn by others from those various objective elements.

The Ontario Human Rights Code provides that receipt of public assistance is a prohibitive ground of discrimination with respect to the occupancy of accommodation. The Ontario Human Rights Code does not define "receipt of public assistance." Case law has included welfare and mother's allowance.

The Chairman: It is just for accommodation in Ontario?

Senator Cohen: That is right.

The Manitoba Human Rights Code includes "source of income" as a prohibited ground of discrimination with respect to all activities protected under the code. The Manitoba Human Rights Code does not define "source of income," but case law has

existe. Tout ce que je vous demande, c'est de faire qu'il soit facile de défendre une cause à cet égard devant les tribunaux.

Le sénateur Cohen: Nous allons le faire.

La présidente: Sénateur Cohen, vous vous rendez compte, je crois, que ce projet de loi bénéficie ici d'un appui important. Toutefois, les questions qui ont été soulevées ne l'ont pas été seulement ici, mais aussi au Sénat par d'autres sénateurs. Je crois qu'il faut en tenir compte.

Nous avons cité cette feuille que vous avez distribuée et qui s'intitule: «La pauvreté et les lois provinciales sur les droits de la personne». Comme les documents qui sont distribués ne font pas partie du compte rendu écrit de la présente séance, vous pourriez peut-être nous dire quelles sont les provinces dont la loi stipule cela et comment la chose est formulée.

Le sénateur Cohen: Certainement. Malheureusement, la liste commence par le Nouveau-Brunswick, dont la loi ne stipule rien. Je m'excuse pour ma province.

La Nouvelle-Écosse ne définit pas l'expression «source de revenu». Le Human Rights Act stipule que la «source de revenu» est un motif de discrimination interdit dans toutes les activités protégées par la loi, mais elle ne définit pas l'expression «source de revenu».

Comme la loi du Nouveau-Brunswick, le Human Rights Code de l'Île-du-Prince-Édouard ne stipule pas que la «condition sociale, les origines sociales, la source de revenu» ou la «réception d'aide sociale» sont des motifs de discrimination interdits.

Le Human Rights Code de Terre-Neuve stipule que l'«origine sociale» est un motif de discrimination interdit dans toutes les activités. L'expression «origine sociale» n'est pas définie dans le Human Rights Code de Terre-Neuve et n'a pas été examinée dans la jurisprudence. Les experts la définissent plus étroitement que «condition sociale».

Au Québec, la Charte des droits et des libertés stipule que la «condition sociale» est un motif de discrimination interdit. Comme on l'a déjà lu, l'expression «condition sociale» n'est pas définie dans la Charte québécoise des droits et des libertés. Dans la jurisprudence, le tribunal a souligné que l'expression a des aspects objectifs et subjectifs. L'aspect objectif correspond à la place qu'occupe une personne dans la société, une place souvent déterminée par l'instruction, l'occupation, le revenu, les antécédents familiaux, et cetera, tandis que le subjectif porte sur les perceptions que les autres ont de ces éléments objectifs.

Le Code des droits de la personne de l'Ontario pose que la «réception d'aide sociale» est un motif de discrimination interdit relativement à l'occupation d'un logement. Le Code des droits de la personne de l'Ontario ne définit pas «réception d'aide sociale». La jurisprudence inclut l'aide sociale et les allocations aux mères.

La présidente: Est-ce seulement pour le logement en Ontario?

Le sénateur Cohen: C'est exact.

Le Code des droits de la personne du Manitoba pose que la «source de revenu» est un motif de discrimination interdit dans toutes les activités visées par la loi. Le Code des droits de la personne du Manitoba ne définit pas «source de revenu», mais la

found discrimination based on the receipt of social assistance as contrary to the act.

The Saskatchewan Human Rights Code prohibits discrimination on the basis of the receipt of public assistance with respect to all activities covered by the code, and the Saskatchewan Human Rights Code defines the term "receipt of public assistance" as "receipt of assistance as defined in the Saskatchewan Assistance Act or "a benefit as defined in the Saskatchewan Income Plan Act."

In Alberta, the Human Rights Citizenship and Multiculturalism Act includes "source of income" as a prohibited ground of discrimination with respect to all of the activities protected under the act. The Alberta Human Rights Citizenship and Multiculturalism Act defines "source of income" as meaning "lawful source of income."

British Columbia joins New Brunswick and P.E.I.; it does not have any human rights code legislation.

The Yukon Territory does not include "social condition, social origin, source of income"; however, this is something they are currently considering.

The Northwest Territories Fair Practices Act does not include "social condition, social origin, source of income" or "receipt of public assistance" as proscribed grounds of discrimination.

The Chairman: Thank you. I have a drafting concern to raise, as well. When you are looking at definitions, perhaps can you look at this one as well.

When we were studying Bill S-5 in the fall, we amended clause 16(1) to add "sexual orientation."

Mr Palumbo: I am fully aware of that. That bill is before the justice committee in the House of Commons and has not yet passed.

The Chairman: That is correct. If it does pass there before we come to any conclusion on this bill here, you may have to add another amendment.

Mr Palumbo: Yes; we may have to delete clause 3. We are fully aware of that.

The Chairman: Thank you for your presentation.

The committee adjourned.

jurisprudence a fait ressortir des cas de discrimination fondée sur la réception d'aide sociale comme étant illégaux.

Le Human Rights Code de la Saskatchewan interdit la discrimination fondée sur la réception d'aide sociale dans toutes les activités visées par le code. Le Saskatchewan Human Rights Code définit l'expression «réception d'aide sociale» comme la réception d'une aide définie dans le Saskatchewan Assistance Act ou d'«une prestation définie dans le Saskatchewan Income Plan Act».

En Alberta, le Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act stipule que la «source de revenu» est un motif de discrimination interdit dans toutes les activités visées par la loi. Dans le Human Rights, Citizenship and Multiculturalism Act de l'Alberta, «source de revenu» signifie «source de revenu légitime».

Comme le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, la Colombie-Britannique n'a pas de code des droits de la personne.

Le Human Rights Act du Yukon ne stipule pas que la «condition sociale, les origines sociales, la source de revenu» sont des motifs de discrimination interdits. C'est cependant une notion que le territoire étudie actuellement.

Le Fair Practices Act des Territoires du Nord-Ouest ne stipule pas que la «condition sociale, les origines sociales, la source de revenu» ou la «réception d'aide sociale» sont des motifs de discrimination interdits.

La présidente: Merci. J'ai aussi un problème de rédaction à vous soumettre. Lorsque vous examinerez les définitions peut-être pourrez-vous considérer aussi celle-ci.

Quand nous avons étudié le projet de loi S-5, l'automne dernier nous avons modifié le paragraphe 16(1) pour y inclure l'«orientation sexuelle».

M. Palumbo: Je suis au courant. Ce projet de loi est à l'étude au comité de la justice de la Chambre des communes et n'a pas encore été adopté.

La présidente: C'est exact. S'il est adopté là-bas avant que nous n'en arrivions à une conclusion sur le présent projet de loi, il vous faudra peut-être ajouter un autre amendement.

M. Palumbo: Oui, il nous faudra peut-être supprimer l'article 3. Nous en sommes parfaitement conscients.

La présidente: Merci pour votre exposé.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable Senator Erminie Cohen, sponsor of the bill.

Angela Petten, Researcher to Senator Cohen.

L'honorable sénateur Erminie Cohen, marraine du projet de loi.

Angela Petten, recherchiste du sénateur Cohen.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, April 2, 1998

Le jeudi 2 avril 1998

Issue No. 22

Fascicule n° 22

Fourth and last meeting on:
Examination of Bill C-18,
An Act to amend the Customs Act and
the Criminal Code

Quatrième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-18,
Loi modifiant la Loi sur les douanes
et le Code criminel

INCLUDING:
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-18)

Y COMPRIS:
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-18)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(or Kinsella (acting))
Corbin	Nolin
* Graham, P.C. (or Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, P.C.	Watt
Lewis	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin was substituted for that of the Honourable Senator Gigantès (*April 2, 1998, 11:28 a.m.*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	* Lynch-Staunton
Bryden	(ou Kinsella (suppléant))
Corbin	Nolin
* Graham, c.p. (ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	Rossiter
Joyal, c.p.	Watt
Lewis	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès (*le 2 avril 1998, 11 h 28*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 2, 1998
(23)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256, Centre Block, at 10:55 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Corbin, Gigantès, Joyal, P.C., Lewis, Milne, Moore and Nolin (8).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, February 18, 1998, the Committee continued its consideration of Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code (*see Issue No.15, Wednesday, February 18, 1998 for full text of Order of Reference*).

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy.

From the Department of Revenue Canada:

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and Intelligence Services Directorate, Customs and Trade Administration Branch.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Yvan Roy, together with Mr. Paul Girard, answered questions.

Mr. Paul Girard made a statement and, along with Mr. Yvan Roy, answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — That the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-18.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — That Bill C-18 be reported to the Senate without amendment.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 12:40 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 2 avril 1998
(23)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la salle 256 de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Corbin, Gigantès, Joyal, c.p., Lewis, Milne, Moore et Nolin (8).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

En conformité avec l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 18 février 1998, le comité poursuit son examen du projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel (*le texte en clair de l'ordre de renvoi se trouve dans le fascicule n° 15 du mercredi 18 février 1998*).

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière de droit pénal.

De Revenu Canada:

M. Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales.

La présidente fait une déclaration d'ouverture.

M. Yvan Roy, de concert avec M. Paul Girard, répond aux questions.

M. Paul Girard fait un exposé, puis, avec l'aide de M. Yvan Roy, répond aux questions.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que le comité saute l'étude article par article du projet de loi C-18.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose aussi — Que l'on fasse rapport au Sénat du projet de loi C-18 sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 40, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, April 2, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

SEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-18, An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, February 18, 1998, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 2 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 18 février 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 2, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-18, to amend the Customs Act and the Criminal Code, met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have before us as witnesses officials from the Department of Revenue Canada and the Department of Justice.

We are in your hands. I am sure that you have some comments on the evidence we have heard to date, and I know that Senator Nolin has some questions for you.

Senator Nolin, perhaps we could begin with your questions.

[*Translation*]

Senator Nolin: Do you have an opening statement or do you wish to proceed to questions immediately?

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy, Department Of Justice: My intention was to answer questions, purely and simply. Your clerk was kind enough to send me transcripts of some of your proceedings. This gives me some idea of the questions that you might ask me. I have done some homework, but I think the best approach is to go ahead and field your questions.

[*English*]

Senator Nolin: I have six questions. I will start with two of them, pass the floor over to my colleagues, and then complete my questions when they are finished.

[*Translation*]

I have six questions for you. The first question concerns the provision whereby a designated customs officer may arrest someone without a warrant. Arrests without warrants have become somewhat fashionable for our committee. Why not continue along the same lines? My second question concerns the powers to enforce Criminal Code provisions respecting impaired driving. My third question concerns the powers of designated customs officers to detain individuals. My fourth question has to do with the proposed ban on launching fishing expeditions, a tactic with which criminal lawyers are quite familiar. My fifth question concerns the decision, I would assume administrative, not to arm designated customs officers. My sixth and final question is much broader in scope and has to do with all of the new powers conferred upon designated customs officers in terms of enforcing the Criminal Code and other federal laws.

Regarding the power to make arrests without warrants, it is a known fact that of the many people who show up at border points, only a handful are under an enforceable arrest warrant. Designated customs officers are being granted the power to arrest, or at the very least detain, an individual until he can be turned over to a

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 2 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi C-18, Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel, se réunit aujourd'hui, à 10 h 55, pour en faire l'examen.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui comme témoins des porte-parole du ministère du Revenu et du ministère de la Justice.

Messieurs, nous nous en remettons à vous. Je suis sûre que vous avez des observations à faire au sujet des témoignages que nous avons entendus jusqu'ici, et je sais que le sénateur Nolin a des questions à vous poser.

Sénateur Nolin, nous pourrions peut-être commencer par vos questions.

[*Français*]

Le sénateur Nolin: Avez-vous des remarques préliminaires ou voulez-vous que l'on aborde la question immédiatement?

M. Yvan Roy, avocat général principal, politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: Mon intention était de répondre aux questions purement et simplement. Votre greffière a eu la gentillesse de me faire parvenir la transcription de certains des débats. Cela me donne une idée des questions qui me seront posées. J'ai fait un peu de préparation mais je pense que la meilleure chose est de répondre aux questions purement et simplement.

[*Traduction*]

Le sénateur Nolin: J'ai six questions. Je commencerai par les deux premières, puis je céderai la parole à mes collègues, après quoi je poserai les autres.

[*Français*]

Mes six sujets de questions sont les suivants: premièrement, la possibilité pour un agent de douane désigné d'arrêter sans mandat. C'est un peu à la mode devant notre comité les arrestations sans mandat. Pourquoi ne pas continuer un peu? Deuxièmement, il faut examiner les pouvoirs d'appliquer les dispositions du Code criminel sur la conduite avec facultés affaiblies. Troisièmement, les pouvoirs de détention des agents de douane désignés. Quatrièmement, l'interdiction d'opérer des recherches de preuve, des parties de pêche, ce phénomène est bien connu des avocats criminalistes. Cinquièmement, la décision, je présume administrative, de ne pas armer les agents de douane désignés. Sixièmement, c'est un domaine un peu plus large, tous les nouveaux pouvoirs conférés aux agents de douane désignés de faire respecter le Code criminel et d'autres lois fédérales qui créent des infractions criminelles.

Sur la question des arrestations sans mandat, il est connu que dans la multitude de personnes qui se présentent aux postes de douane, ce n'est qu'une infime partie de ces gens qui sont sous mandat d'arrestation exécutoire. C'est un pouvoir qui leur a été octroyé d'arrêter une personne, à tout le moins de la détenir, pour

peace officer. Do you have any concerns about this provision? I assume that you have studied this bill. Do you or your assistants have any concerns, and if so, what are they?

Mr. Roy: The government in general and the Justice Department in particular were concerned that special powers not be granted to persons who have no need of them. This principle has guided our thoughts and our actions over the past several years.

This explains why generally speaking, we have refused to grant everyone the powers of a peace officer. Peace officers enjoy a range of special powers and safeguards under the Criminal Code.

In the matter before us, it became rather apparent that customs officers stationed at border points required limited powers to act. Why? Because at these locations, people have a tendency to flout the law for all kinds of reasons, mostly administrative.

If we have no choice but to overlook certain things at the Customs post point because we do not have the resources to dispatch a police car each time the need for one arises, why not then give the persons stationed at these border points certain additional powers? They have already received fairly extensive training in law enforcement. Why not give them the power to act, albeit not the full range of powers to act on a nationwide basis? This is the philosophy that set the tone for Bill C-18 and the Justice Department was consulted in the process.

You asked me if we had any concerns about the process and the answer is yes. In weighing both the negative and the positive aspects, we concluded fairly quickly that there was a need to grant these individuals certain powers. It is not normal that officers stationed in Lacolle, in Windsor or in Western Canada must let an impaired driver go on his way because they are not peace officers and cannot act as such. This is not normal. Why should a government agent not be allowed to intervene? There is no question that a Customs officer is a government agent. Why should he have to turn a blind eye and hope that the impaired driver does not end up in a ditch, or worse still, injure or kill someone.

This is not normal. Under the circumstances, the Minister of Revenue recommended, with the consent of his colleagues and further to consultations with his officials, to limit the powers that would be granted to officers stationed at border points to the absolute minimum required.

Senator Nolin: As far as arresting people without a warrant goes, we all know that lawyers will have a field day when designated customs officers do not have the necessary training or are not up on the code, case law and our Charter. What are the limitations when it comes to using these powers?

la remettre à un agent de la paix. Est-ce que cela vous crée quelques inquiétudes? Je présume que vous avez examiné ce projet de loi. Est-ce que vous ou vos adjoints ressentent certaines inquiétudes et, s'il y en a, lesquelles, j'aimerais bien les connaître.

M. Roy: Le gouvernement, de façon générale, et le ministère de la Justice de façon plus particulière, ont à cœur de s'assurer que les pouvoirs extraordinaires ne soient pas conférés à des gens qui n'en ont pas besoin. On part de ce principe. Ce principe guide nos pensées et notre politique de façon générale depuis déjà plusieurs années.

Ceci explique que l'on se refuse généralement à donner à tout un chacun un pouvoir d'agent de la paix. Associée à la notion d'agent de la paix, il y a une série de pouvoirs et de protections que le Code criminel confère en particulier à ces gens.

Dans le cas qui nous importe, il est devenu plutôt évident qu'au point d'accès au pays, là où des douaniers agissent, il y avait une nécessité de conférer à ces gens un pouvoir limité d'agir. Pourquoi? Parce que la loi est pour ainsi dire tournée en dérision dans ces endroits pour toutes sortes de raisons. D'abord et avant tout, elles sont d'ordre administratif.

Si on est obligé de laisser faire une série de choses au point d'accès au pays parce que l'on n'a pas les ressources voulues pour envoyer une auto de police à chaque fois qu'il y a une nécessité de cet ordre, qu'est-ce qui empêche ces individus qui sont déjà en place d'avoir certains pouvoirs supplémentaires? Ils ont déjà une formation assez complète dans le domaine de l'application de la loi. Qu'est-ce qui les empêche d'agir dans ce contexte mais qui continuerait d'être circonscrit, de manière à ne pas leur donner toute la panoplie des pouvoirs leur permettant d'agir à la grandeur du pays? Cette philosophie d'ensemble a donné son ton au projet de loi C-18 et au ministère de la Justice, nous avons été consultés.

Vous me demandez si cela nous a causé des préoccupations et la réponse est oui. Dans la balance des inconvénients et aussi dans la balance des points positifs, on en est venu assez rapidement à la conclusion qu'il y avait une nécessité de donner certains pouvoirs à ces gens. Il n'est pas normal qu'un agent à Lacolle, à Windsor ou dans l'Ouest canadien doive laisser passer quelqu'un en état d'ébriété évident parce qu'il n'est pas agent de la paix et ne peut pas agir en la matière. Ce n'est pas normal. On comprend mal pourquoi un agent de l'État ne pourrait pas agir. Il est certain qu'un douanier est un agent de l'État, il n'y a pas de doute là-dessus. On comprend mal comment un agent de l'État devrait se fermer les yeux et espérer que la personne ne finisse pas dans un fossé ou pis encore, qu'elle ne blesse ou ne tue quelqu'un.

Ce n'est pas normal. Sur cette base, il a été proposé par le ministre du Revenu, avec l'accord de ses collègues et à la suite des consultations avec les fonctionnaires, de limiter les pouvoirs qui seraient donnés à ces personnes aux points d'entrée aux fins de faire ce qui est absolument nécessaire.

Le sénateur Nolin: On sait tous qu'en matière d'arrestation sans mandat, les avocats se paient la traite quand les agents de douane désignés n'ont pas une formation suffisante pour être à l'affût des limites que leur impose le code, la jurisprudence et notre Charte. Quelles sont les limites d'application de ces pouvoirs?

We may want the best piece of legislation possible, but the fact remains that on reading the bill, it is clear that customs officers are not deemed to be peace officers. They may have broad powers, but this does not make them peace officers within the meaning of the Criminal Code. Some of these powers may extend to them, but they are merely quasi peace officers. One of the powers that a peace officer has is the power to arrest and detain persons, with everything that this entails, including the burden of protecting the rights of the person being arrested.

Mr. Roy: Could we both agree at the outset that the individuals in question here are already to some extent peace officers? They already have the power to act under section 495 of the Criminal Code which provides for arrests without warrants.

Senator Nolin: By a person who is not a peace officer.

Mr. Roy: By a person acting as a peace officer. That person will now be able to arrest someone without a warrant when the offence in question involves the Customs Act. According to the definition in the Criminal Code, a customs officer is a peace officer for law enforcement purposes.

Senator Nolin: Only for these purposes?

Mr. Roy: I say this, because there are intrinsic limits to the powers which the Criminal Code confers on a peace officer to make an arrest without a warrant. A peace officer cannot arrest someone on a whim. Even though he may have grounds to proceed with an arrest without a warrant, there are still limits as to what he can and cannot do. In other words, not only must there be good reason to believe that the person has committed a criminal offence, but furthermore, section 495 of the Criminal Code lists those instances where the officer should not detain individuals.

The peace officer in question here, namely the customs officer, has already been trained to enforce this provision. What we are proposing here is to extend this power, that is to make use of this training and enhance it if necessary. I am not saying that the training is perfect. Customs officers would have the power to make an arrest without a warrant when it is necessary for them to do so.

One outstanding example was given by the people who testified before your committee. What if a parent who has custody of his child only on weekends decides to snatch the child and disappear for good. The parent shows up at a customs post. Is it normal that the customs officer cannot step in and arrest this individual? There is a fine line between detaining and arresting someone. Some would say that there is no difference at all.

Senator Nolin: I will have some questions about that later. The bill specifically refers to detaining an individual for an unspecified period of time. The relevant provision in the code states that when any one other than a peace officer arrests a person, that person must deliver the individual who has been arrested forthwith to a peace officer. There is no such stipulation in our bill.

On peut vouloir écrire la loi le mieux possible, mais il n'en reste pas moins qu'à la lecture du projet de loi, ce ne sont pas des agents de la paix. Leur pouvoir est large, mais cela ne fait pas d'eux des agents de la paix au sens de la définition du Code criminel. Certains de ces pouvoirs vont s'étendre à eux, mais ce sont des quasi-agents de la paix. Un des pouvoirs d'agent de la paix, c'est d'arrêter et de détenir quelqu'un, avec tout ce que cela comporte, y inclus le fardeau de protection des droits de la personne que l'on arrête.

M. Roy: Est-ce que l'on peut s'entendre vous et moi au départ que les personnes dont il est ici question sont déjà, dans une certaine mesure, des agents de la paix? Ce sont déjà des personnes qui peuvent agir en vertu de l'article 495 du Code criminel, article qui permet l'arrestation sans mandat.

Le sénateur Nolin: Par une personne qui n'est pas un agent de la paix.

M. Roy: Même à titre d'agent de la paix. Mais il pourrait procéder à une arrestation sans mandat lorsque l'infraction pour laquelle il veut faire cette arrestation est en vertu de la Loi sur les douanes. La définition d'agent de la paix au code prévoit que le douanier est un agent de la paix aux fins d'application de sa loi.

Le sénateur Nolin: Juste cela?

M. Roy: Je vous dis cela parce qu'il y a des limites intrinsèques au pouvoir d'arrestation sans mandat que le Code criminel donne à l'agent de la paix. L'agent de la paix ne peut pas arrêter quelqu'un pour le plaisir de la chose. Mieux encore, alors qu'il a les motifs requis pour procéder à l'arrestation sans mandat, il a aussi en vertu du code des limitations sur les cas où il devrait le faire. En d'autres mots, non seulement avons-nous à fixer une barre à l'axiome «a un motif raisonnable de croire que la personne a commis un acte criminel», mais en plus, le code dit qu'il ne devrait pas arrêter dans les cas suivants. Il en donne une série à l'article 495.

L'agent de la paix dont il est ici question, l'officier des douanes, a déjà la formation pour appliquer cet article puisqu'il est appelé à l'appliquer dans le cadre de sa loi à lui. Ce qui est proposé ici, c'est d'étendre ce pouvoir, donc d'utiliser cette formation et de la bonifier au besoin. Je ne prétends pas que la formation est parfaite. Ainsi on leur permettra de procéder dans le cas de l'arrestation sans mandat là où c'est nécessaire.

Un exemple par excellence a été utilisé par les gens qui se sont présentés devant vous. Quelqu'un est à la frontière et il quitte avec son enfant dont il a la garde, mais il a la garde uniquement pour la fin de semaine, et il a l'intention de disparaître pour de bon. Est-ce qu'il est normal que l'agent des douanes ne puisse pas intervenir pour se saisir de la personne et l'arrêter? Vous savez, entre la détention puis l'arrestation, la ligne est bien mince. Certains diraient qu'il n'y a pas de ligne.

Le sénateur Nolin: Oui, j'aurai des questions plus tard à ce sujet. Le projet de loi dit spécifiquement qu'il y a une détention et on ne sait pas pour combien de temps. Dans le code, lorsque l'on parle d'une arrestation par une personne autre qu'un agent de la paix, elle doit aussitôt remettre la personne à un agent de la paix. Dans notre projet de loi, il n'y a pas de limite.

Mr. Roy: Would you like me to answer that question immediately?

Senator Nolin: The designated customs officer is not a real peace officer. Many powers now extend to him. The matter of how much time can elapse needs to be clarified. If we want a specific time frame, then we should be specific. I would like the word "forthwith" to be included, just as it is contained in section 494.3 of the Criminal Code. Anyone other than a peace officer who arrests a person without a warrant must deliver that person forthwith to a peace officer.

As I understand it, this is precisely the situation covered in Bill C-18. The designated customs officer may arrest a person attempting to enter Canada and detain that person until he can be delivered to a peace officer. There is quite a bit of similarity between the two provisions. Would you care to comment?

Mr. Roy: Regarding the power to make an arrest without a warrant, the peace officer must follow certain procedures. We could examine each one of them, but this might be rather tedious. In some instances, the Criminal Code stipulates that a peace officer should not arrest anyone without a mandate. In other instances, it allows a peace officer to release someone after a bond has been posted. I will go one step further.

Senator Nolin: This is starting to look like what we see south of the border. But that is another matter to debate some other time.

Mr. Roy: Under the Criminal Code, a peace officer who arrests someone may detain that person only for the certain period of time. I believe the time frame mentioned is 24 hours. As a peace officer, you are required to deliver that individual to law enforcement officials within 24 hours so that that person can go before a justice. The time limit in question will apply equally to designated officers and to police officers.

The intention here is to grant customs officers the power to arrest people, make the necessary checks and deliver that person to the local police, whether the RCMP, the provincial or the municipal police force. If you are not satisfied with this and would like firmer guarantees as to the amount of time that can elapse, let me just say that the 24-hour time limit prescribed in the Criminal Code applies directly to these persons. By law, they may not detain a person for more than 24 hours.

Senator Nolin: I will now turn the floor over to my colleagues, but I do have a question concerning the powers assigned to customs officers to deal with impaired drivers. We are talking about fairly extensive powers here, among others, the power to administer breathalyzer and blood tests. My concern here is about the Charter. My colleagues who are lawyers will have a field day challenging the authority of these officers.

Senator Gigantès: There are six lawyers in my family. Do you want to take away their livelihood?

Senator Nolin: We should try to let them earn a living in a manner that is more respectful of the Charter.

M. Roy: Me permettez-vous de répondre immédiatement?

Le sénateur Nolin: L'agent de douane désigné n'est pas un vrai agent de la paix. Un paquet de pouvoirs s'étend à lui. Il va falloir que l'on éclaire cette question de délai. Si on veut un délai, qu'on le mette, c'est le temps. J'aimerais bien que l'on voie le mot aussitôt comme on le retrouve à l'article 94.3 du Code criminel. Quiconque n'étant pas un agent de la paix qui arrête une personne sans mandat doit aussitôt la livrer à un agent de la paix.

De la façon dont je lis le projet de loi C-18, c'est exactement cela. L'agent de douane désigné va détenir une personne qui veut entrer au Canada et qu'il a arrêtée, et doit la détenir en attendant de la remettre à un agent de la paix. Il y a pas mal de similitude entre les deux. Je vais vous laisser répondre.

M. Roy: Pour ce qui est de ce pouvoir d'arrestation sans mandat, l'agent de la paix — on pourrait regarder les dispositions les unes à la suite des autres, mais ce serait peut-être un petit peu ennuyeux — a cette barre qui est fixée. Dans certains cas, le code dit qu'il ne devrait pas arrêter la personne sans mandat. Mieux encore, le code prévoit que l'agent de la paix peut remettre quelqu'un en liberté sous la base d'un cautionnement. C'est prévu maintenant au code. Je vais aller un pas plus loin.

Le sénateur Nolin: Cela commence drôlement à ressembler à ce qui se passe de l'autre côté de la frontière, quand on va vers le sud. Ce sera un autre débat.

M. Roy: Je vous dirai que la loi prévoit aussi une limite de temps pendant laquelle un agent de la paix peut arrêter et détenir quelqu'un. C'est le 24 heures prévu au code. Vous êtes obligé comme agent de la paix de remettre la personne entre les mains de la justice à l'intérieur du 24 heures pour que la personne comparaisse devant un juge de paix. Cette limite va s'appliquer aussi bien aux agents désignés qu'aux agents de police.

L'intention des gens aux douanes est de pouvoir se saisir de la personne, de procéder aux vérifications de base et de remettre la personne entre les mains de la police locale, que ce soit la GRC, la police provinciale ou municipale. Si vous n'êtes pas satisfait de cela parce que vous aimeriez des garanties plus claires de la période de temps, je vous dirai que le 24 heures prévu au code s'applique directement à ces personnes. Ils ne pourront pas détenir cette personne pendant une période qui va dépasser le 24 heures. Ils sont obligés par la loi. Cela s'applique à eux comme cela s'applique aux autres.

Le sénateur Nolin: Je vais passer la parole à mes collègues, mais j'aurais une question sur les pouvoirs en matière de conduite avec facultés affaiblies. On parle de pouvoirs assez larges, entre autres, l'alcootest, la prise de sang, tous ces pouvoirs sont étendus aux agents désignés. J'ai la Charte en tête. Mes collègues avocats vont s'amuser à détruire l'autorité de ces gens.

Le sénateur Gigantès: J'ai six avocats dans ma famille. Vous voulez leur enlever leur gagne-pain?

Le sénateur Nolin: On va essayer de leur permettre de gagner leur salaire de façon respectueuse de la Charte.

What about the training given to these officers? This is another contentious issue.

Mr. Roy: Indeed it is.

Senator Nolin: This provision is intrusive and there are stacks of legal rulings that back this up.

Mr. Roy: It is amazing to see the number of rulings that have been handed down in impaired driving cases. Our first concern was the time limit and in cases like this, the Criminal Code is even more stringent. The time limit in this case is two hours.

It should be noted that there are two possible courses of action that can be taken. You may have reasonable grounds to suspect that someone is driving while impaired and decide to administer a roadside breathalyzer test where the results are obtained immediately. The driver may pass or fail the test, or the results may be inconclusive. If the driver fails the test, the peace officer then has reasonable grounds to suspect that the person is intoxicated and operating a motor vehicle while his faculties are impaired. A decision can then be made to have that person undergo a more formal breathalyzer test. The test must be administered within two hours. If customs officers are not in a position to administer such a test, they could face a number of problems. There is a strong likelihood that any subsequent evidence will be ruled inadmissible. The courts will not want to admit this evidence for reasons that are well known in law.

Clearly, if customs officers feel they need to act in this area — and the legislation as written does not require them to act, but merely gives them the authority to act — they would be well advised to have the proper equipment for the job.

Senator Nolin: However, the two-hour time limit will apply to them as well. They are the ones who have the power to detain persons. If they have any doubts about someone who may have been detained, because of the two-hour time limit, they will not have time to call a peace officer to notify him that in their opinion, the person being detained has some problems.

Mr. Roy: The situation could differ from one border point to another. It would probably be easier to take action in Windsor because the police station is two blocks away from the border point. It would probably not be possible to act at some of the other border points. Remember that the breathalyzer test must be administered by a qualified person who has been trained in accordance with the provisions of the Criminal Code.

Senator Nolin: What does the Criminal Code provide for in the way of training?

Mr. Roy: Training is absolutely essential. Training is a prerequisite to using these instruments. I would have to say that if customs officers detain someone for two hours on a whim, knowing full well that they do not have the necessary qualifications, training or tools, they could encounter some problems.

You cannot detain someone without a valid reason. Obviously, this fact is emphasized during the training they receive. Customs officers must be cautioned against taking certain actions. Bill C-18 grants them certain powers, but does not tell them how to use these powers. The Criminal Code will continue to apply to

Est-ce que c'est aussi une question de formation, parce que là c'est pointu?

M. Roy: Tout à fait.

Le sénateur Nolin: C'est une intrusion, et les livres de jurisprudence sont remplis d'exemples.

M. Roy: C'est remarquable tout le droit qui s'est fait au niveau de la conduite avec facultés affaiblies. Premièrement, on parlait d'une limite dans le temps et le code prévoit une limite encore plus serrée dans ces cas, soit une limite de deux heures.

Rappelons qu'il y a deux étapes possibles en vertu du code. Vous pouvez avoir des soupçons raisonnables que quelqu'un conduit avec des facultés affaiblies et lui faire passer un premier test de dépistage dont le résultat est obtenu immédiatement. On peut avoir raté, neutre ou réussi comme résultat. Si c'est raté, cela donne à l'agent de la paix les motifs raisonnables de croire que la personne est en état d'ébriété et conduit le véhicule avec facultés affaiblies. À ce moment on l'envoie passer l'alcootest. Le premier alcootest doit être passé à l'intérieur d'un délai de deux heures. Si les agents de douane ne sont pas en mesure de le faire, ils s'exposent à des difficultés. Toute preuve reçue par la suite risque fort d'être refusée. Les tribunaux ne voudront pas s'en saisir pour des raisons qui sont bien établies en droit.

Il est certain que si les agents de douane sentent le besoin d'agir dans ce domaine — et la loi telle que passée ne requiert pas qu'ils le fassent, elle leur donne simplement le pouvoir de le faire — ils seraient bien avisés premièrement d'avoir l'équipement.

Le sénateur Nolin: Mais la limite de deux heures va s'appliquer à eux. Ce sont eux qui ont le pouvoir de détention. S'ils ont un doute sur la personne détenue, à cause de la limite de deux heures, ils n'auront pas le temps d'appeler un agent de la paix pour l'aviser que cette personne, selon eux, a des problèmes.

M. Roy: Cela pourrait varier d'un endroit à l'autre. Probablement qu'à Windsor, c'est plus facile de le faire parce que le poste de police est à deux pâtés de maisons du centre de douane. Il y aura probablement d'autres endroits où cela ne sera pas possible. N'oublions pas que le fameux alcootest doit être opéré par une personne qualifiée ayant reçu la formation voulue en vertu du Code criminel.

Le sénateur Nolin: Le code prévoit la formation?

M. Roy: Absolument, elle est essentielle. Sans elle, il n'y a pas de possibilités d'utiliser ces instruments. Je vous dirai que si des douaniers, sachant qu'ils n'ont pas les qualifications, la formation ou les instruments nécessaires, détiennent quelqu'un pour une période de deux heures juste pour le plaisir, ils risquent d'avoir des difficultés.

Vous ne pouvez pas détenir quelqu'un sans avoir une raison pour le faire. Cela fait évidemment partie de l'encadrement qui doit leur être donné. On doit les prévenir des ces choses. Le projet de loi C-18 permet d'utiliser un pouvoir, mais il ne dit pas comment le pouvoir doit être utilisé. Le Code criminel va

customs officers in the same way that it applies to other peace officers.

Senator Beaudoin: I have no problem with the customs issue. The courts have ruled on these powers. The only thing that concerns me a little is the fact that the administration of criminal justice is a provincial matter and indirectly, this fact could be invoked.

Have you consulted with the various police forces? Quebec and Ontario have their own police force, whereas many of the other provinces rely on the RCMP.

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and Intelligence Services, Customs and Trade Administration Branch, Department of Revenue: Yes, we consulted extensively with all of the provinces and with several police services.

Senator Beaudoin: And you discussed this bill with them?

Mr. Girard: Yes.

Senator Beaudoin: And they have no problem with it?

Mr. Girard: No problem whatsoever.

[English]

The Chairman: Senator Beaudoin, perhaps we could carry on with Mr. Roy while he is here. I believe the other two witnesses have statements to make, after which we can proceed to question them, but perhaps first we should carry on with Senator Nolin's question and supplementaries to that question.

Senator Nolin: Mr. Roy wants to add something. Was that a subject of discussions with your provincial counterpart, Mr. Roy?

Mr. Roy: I remember having this issue brought to the attention of senior officials. As members of the committee and the chairman will know, a number of committees exist so that we can have discussions with the provinces. The deputies involved in criminal justice issues meet regularly, as do other officials. This issue was brought to their attention, and that did not raise any concerns. That includes our friends from the Province of Quebec.

[Translation]

Senator Joyal: Senator Nolin put some important questions to Mr. Roy. Judging from the answers given and from what we can see, we appear to be in the process of making an extremely important decision. We are about to turn people acting as and exercising the powers of customs officers within the meaning of the Customs and Excise Act into peace officers with the authority to enforce a host of other laws.

You yourself gave an example of a person trying to leave the country with his child. I did not quite understand this example because normally, when we leave the country, we do not go

continuer à s'appliquer aux agents de douane comme il s'applique à d'autres agents de la paix.

Le sénateur Beaudoin: Je n'ai aucun problème pour la question des douanes. Il y a quand même des arrêts rendus par la jurisprudence qui touchent au pouvoir que vous donnez. La seule chose qui me préoccupe un peu est que l'administration de la justice pénale est provinciale, évidemment, et cela peut être impliqué ici indirectement.

Est-ce que vous avez consulté les corps de police? Le Québec et l'Ontario ont leur propre police alors que pour beaucoup d'autres provinces, c'est la Gendarmerie royale du Canada.

M. Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la contrebande et des services de renseignements, Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales, ministère du Revenu: Oui, les consultations ont été extrêmement intensives avec toutes les provinces et quelques agents de police.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous discuté avec elles de ce projet?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Il n'y a aucun problème?

M. Girard: Aucun problème.

[Traduction]

La présidente: Sénateur Beaudoin, nous pourrions peut-être continuer à discuter avec M. Roy pendant qu'il est ici. Les deux autres témoins ont des exposés à faire, après quoi nous pourrions leur poser des questions. Toutefois, il faudrait peut-être en finir avec la question posée par le sénateur Nolin et les questions supplémentaires.

Le sénateur Nolin: M. Roy aimerait ajouter quelque chose. Cette question a-t-elle fait l'objet de discussions avec votre homologue provincial, M. Roy?

M. Roy: Je me rappelle avoir attiré l'attention des hauts fonctionnaires sur cette question. Comme le savent les membres du comité et la présidente, plusieurs comités sont en place pour dialoguer avec les provinces. Les sous-ministres responsables de l'administration de la justice pénale se rencontrent périodiquement, comme d'autres fonctionnaires. La question a été portée à leur attention, mais elle n'a pas donné lieu à des préoccupations. Cela inclut évidemment nos amis du Québec.

[Français]

Le sénateur Joyal: L'approche que le sénateur Nolin a prise en s'adressant à M. Roy est importante. Selon les réponses que vous lui avez données et selon l'expérience que l'on peut en avoir, nous sommes en train de prendre une décision extrêmement importante. Nous allons transformer des personnes qui étaient des officiers aux fins de la Loi des douanes et des accises, donc qui avaient des pouvoirs et des responsabilités à l'intérieur de la Loi des douanes et des accises, et nous allons en faire des agents de la paix aux fins d'à peu près toutes les autres lois.

Vous-même avez donné l'exemple de la personne qui voudrait quitter avec son enfant, et je ne comprenais pas l'exemple parce que quand on quitte le pays, normalement il n'y a pas de contrôle

through Customs. When I leave Canada for the United States, no one stops me and there are no formalities of any kind. Obviously, I must clear U.S. Customs, but there are no formalities when I leave Canada.

If I were a parent fleeing with a child, I might be stopped on the American side, given that there is a binding agreement in place with the United States. Does this mean that there will now be some controls in place when people leave Canada?

Mr. Roy: Not necessarily, although that could certainly happen. Customs officers generally exercise the authority they have in this area when a person enters the country. Some controls can be exercised when a person exits the country and similar situations may occur. This would certainly not be standard procedure and I am not suggesting that as a result of this bill, controls will systematically be enforced in future when a person exits the country. That is certainly not the case, although legally, it is possible that that could happen.

Senator Joyal: Personally, the example you gave bothers me a little. Perhaps I am naive, but I was under the impression that when I arrived at a U.S. border point, I could be subjected to intense questioning, whereas when I left Canada, I would be exiting the country freely.

Obviously, if the police are after me, that would be a different story. Otherwise, you are telling me that a customs officer, because of the powers that have been granted to him, could stop me on the Canadian side of the border and check me out. Would this be possible as a result of the amendments that we are proposing to adopt?

Mr. Roy: First of all, the amendments as worded restrict the exercise of these new powers to border points. Customs officers cannot exercise the powers of peace officers at shopping malls or at the drugstore. A peace officer in Canada can exercise his authority 24 hours a day, seven days a week, just about anywhere within his own province. This bill provides for something quite different. The jurisdiction of customs officers is restricted to border points.

Secondly, consider, for example, the legislation respecting imports and exports. Some goods cannot be exported from Canada. If you wish to do so, you must go to a customs post and obtain the necessary authorization.

Canadian law as it now stands provides for the possibility of some controls being exercised when a person exits the country. However, such measures are not enforced because it would be too costly, for the government as well as for the public, to control people each time they want to leave the country. Let us again take the example of that person who arrives at the border with his child. Supposing we have information that this individual is heading to the United States and has no plans to return. The U.S. customs officer denies the person entry into the United States. All

aux douanes. Quand je traverse la frontière vers les États-Unis, personne ne m'arrête, il n'y a pas de formalités. J'en ai évidemment quand j'entre aux États-Unis, mais je n'en ai pas lorsque je quitte le Canada.

Si j'étais un parent en fuite avec un enfant, je pourrais peut-être être arrêté du côté américain, si tant est que l'information est rendue exécutoire aux États-Unis. Est-ce que cela signifie qu'il va y avoir un contrôle maintenant quand on va quitter le Canada?

M. Roy: Cela ne l'implique pas, mais il pourrait certainement y en avoir. Les pouvoirs qui existent en ces domaines sont généralement appliqués par les douaniers lors de l'entrée au pays. Vous avez des contrôles qui peuvent être exercés lorsque quelqu'un quitte le pays et on peut penser qu'il pourrait y avoir une situation similaire qui pourrait se présenter. Ce n'est certainement pas une situation habituelle et je ne voudrais pas suggérer que ce projet de loi implique qu'à l'avenir il y aura systématiquement des contrôles à la sortie. Ce n'est certainement pas le cas, mais en droit cela est possible.

Le sénateur Joyal: Votre exemple m'a troublé personnellement. Selon la pratique — et je peux être naïf — je croyais que lorsque je me présentais au poste frontalier des États-Unis, je pourrais être l'objet de questions poussées, alors que quand je quittais le Canada, j'avais l'impression que je le quittais libre frontière.

Évidemment, si je suis poursuivi par la police, je le comprends bien. Si je ne le suis pas, ce que vous me dites, c'est que l'officier de douane peut, par un contrôle ou une vocation qu'il se donnerait lui-même, me demander d'arrêter au poste frontalier du côté canadien pour une vérification. Est-ce que les amendements que nous adoptons actuellement nous soumettraient à cette nouvelle situation?

M. Roy: Premièrement, les amendements tels qu'ils sont présentement restreignent l'activité des douaniers aux postes frontaliers. Ils ne peuvent pas devenir des agents de la paix au centre d'achats que vous fréquentez ou à la pharmacie. Un agent de la paix au Canada a sa compétence 24 heures par jour, sept jours par semaine et généralement à peu près n'importe où, du moins à l'intérieur des limites de sa province. Ce n'est pas le cas avec ce projet de loi. La juridiction est restreinte aux postes de douane.

Deuxièmement, prenons juste à titre d'exemple la Loi sur les importations et les exportations. Il y a des objets qui ne peuvent être exportés du Canada. Si vous voulez en exporter, vous devez vous présenter au poste de douane afin d'obtenir les autorisations nécessaires.

À l'heure actuelle, il y a dans le cadre juridique canadien la possibilité de contrôle lorsque vous voulez quitter le pays. Ce n'est pas utilisé et cela deviendrait absolument onéreux, autant pour l'administration que pour les citoyens, d'être contrôlés à chaque fois qu'ils viennent pour quitter le pays. Prenons l'exemple de cet individu qui se présente à la frontière avec son enfant. On a l'information que cette personne s'en va aux États-Unis et qu'elle ne reviendra plus. Le douanier américain retourne la personne. On est à l'intérieur du poste frontalier. Est-ce

of this takes place at the customs post. Can the Canadian customs officer intervene pursuant to the current Customs Act? The answer is no, he cannot. Two things can happen: either the U.S. Customs officer will choose to let that person enter the United States, or the person will return to the Canadian side of the border where the customs officers will not be able to do anything and the person will simply disappear back into the general population. In this particular instance, which is very hypothetical but nevertheless conceivable, we feel that customs officers should be able to take some action, without there being a need for a police officer to be stationed at the customs post in case a situation like this arises.

The same scenario is possible in the case of an impaired driver, except that in this instance, the driver in question could be either entering or exiting the country. If a person is coming from or heading to the United States and the U.S. customs officer observes that he is impaired, he can decide to turn that person back at the border. Are we supposed to sit back and do nothing? That would be somewhat irresponsible and that is why we feel that customs officers should be granted the powers of a peace officer, but only within the strict confines of a customs post.

Senator Nolin: In my opinion, it is important to establish that we have absolutely nothing against the aims of this bill. We simply want assurances that restrictions will apply and that other laws will be respected. Above all, we want to avoid the excesses that we are seeing right now on the other side of the border. As far as I am concerned, the situation has gotten out of hand there.

Senator Joyal: You have indicated that customs officers would be granted the powers of peace officers for the purposes of enforcing the Customs and Excise Act. Speaking from experience once again, officers stationed at customs posts already ask people questions that go beyond the scope of the Customs and Excise Act. Let me give you an example of a question that was put to me.

I arrived at the border point driving a particular make of vehicle. I was asked the following question: Who is the owner of this vehicle? Next question: Do you have the vehicle registration number? The officers were checking to see not only if the vehicle had been reported stolen, but whether it had in fact been registered for the purposes of the Revenue Act. We are no longer dealing with a customs and excise issue. I am talking about a vehicle with Canadian plates. I believe that it is extremely important for us to know what exactly the intent of the legislation is here. Henceforth, a Canadian citizen arriving at a border point could be subjected to all kinds of other checks which go beyond the scope of the Customs and Excise Act. It is no longer simply a matter of a person trying to import a vehicle suspected of being stolen. The officers may check to see if the vehicle is a recreational vehicle or a company vehicle. If it is a company vehicle, they may check to see if the vehicle has been declared as such on the person's tax return. We have moved beyond the scope of the Customs and Excise Act. An individual's presence at a customs post becomes an excuse to proceed with a whole slew of other checks. For instance, does the driver have any outstanding speeding or parking tickets? We have moved way beyond the scope of the Customs and Excise Act.

que cet agent de la paix, aux fins de la Loi sur les douanes telle qu'elle existe présentement, a un pouvoir pour intervenir en l'espèce? La réponse est non, il ne peut pas. Ce sera de deux choses l'une: ou bien le douanier américain va se dire qu'il ne semble rien y avoir avec cette personne et il va la laisser passer, ou bien la personne va revenir du côté canadien, les agents de douanes ne peuvent pas agir et la personne se perdra dans le reste de la population. Dans ce cas particulier — qui est très hypothétique mais qui pourrait arriver, ce n'est pas une hypothèse farfelue — il faut, croyons-nous, que les agents de douane aient un pouvoir d'agir, sans avoir un policier qui soit assis dans le poste de douane au cas où cette situation se présenterait.

La même situation se présente dans le cas de conduite avec facultés affaiblies, sauf que dans ce cas, ce serait dans les deux sens. Si un individu arrive des États-Unis ou s'en va vers les États-Unis et que le douanier américain le voit dans un état d'ébriété avancé, il peut décider de le retourner. Est-ce que l'on doit ne pas agir? Cela apparaît comme étant un peu déficient et c'est dans ce cadre que l'on croit qu'un pouvoir d'agent de la paix, mais uniquement aux fins du cadre restreint géographiquement du poste de douane, devrait être accordé.

Le sénateur Nolin: Je pense qu'il est important d'établir que l'on n'a absolument rien contre l'objectif du projet de loi. On veut juste s'assurer que cela va s'appliquer dans les limites et le respect de nos autres lois. Surtout de ne pas devenir, je m'excuse de l'expression, orgiaque comme cela se passe en ce moment de l'autre côté de la frontière. Je pense que c'est trop.

Le sénateur Joyal: Dans le même sens, vous avez affirmé que les agents de douane auraient les pouvoirs d'un officier de police pour les fins de l'application de la Loi des douanes et des accises. Or mon expérience, encore une fois, des postes frontières est la suivante: les questions qu'on nous pose débordent l'application de la Loi des douanes et des accises. Je donne un exemple de ce que je me suis fait demander.

Si j'arrive et je conduis tel genre de voiture, on me pose la question: qui est le propriétaire du véhicule? La deuxième question: est-ce que je peux donner l'enregistrement du véhicule? On contrôle le véhicule, non seulement si c'est un véhicule rapporté volé, mais c'est un véhicule aux fins de la Loi sur le revenu. Donc on n'est plus sur la question de douanes et d'accises. Je vous parle d'un véhicule donc la plaque minéralogique est une plaque canadienne. Je vous pose la question parce que je crois que c'est extrêmement important que l'on sache vers quoi on se dirige. Cela signifie que dorénavant, le citoyen canadien qui se présente au poste frontalier pourra être susceptible de toutes sortes d'autres vérifications qui débordent largement la Loi des douanes et des accises. On n'en est plus à importer un véhicule qui est soupçonné frauduleux. On vérifie en définitive si le véhicule est un véhicule de plaisance ou un véhicule de compagnie. Si le véhicule est de compagnie, on vérifie si la déclaration d'impôt correspond à un véhicule déclaré pour des utilisations aux fins professionnelles ou personnelles. On déborde, on n'est plus dans la Loi des douanes et des accises, on utilise la présence de l'individu au poste frontalier pour faire une série d'autres vérifications. L'autre vérification pourrait être si le véhicule de l'individu est recherché pour des contraventions de vitesse non payées ou des billets de

If we are going to adopt this bill, and personally, I have no objections to voting in favor of the proposed legislation, we need to fully realize the legal ramifications. Henceforth, a customs post is no longer a location strictly for the purposes of enforcing the Customs and Excise Act or for dealing with criminal matters, but a location where all kinds of controls can be exercised in respect of other federal or even provincial laws, depending on the individual in question.

In my opinion, we need to have a clear understanding of what we are voting on because these provisions have important implications in terms of individual rights and freedoms.

Mr. Roy: I totally agree with you. Personally, I do not know why you were asked these questions or why this happened to you. Are customs officers also responsible for enforcing legislation respecting the importation of vehicles manufactured in the United States? Did they have information that people would be attempting to bring such vehicles into the country without paying the appropriate taxes and duty? Where they acting because people go to New York State to purchase vehicles because the price is cheaper? I do not know. To answer your question more directly, we insisted on the inclusion of subsection 4 to section 163.5 to limit the powers of customs officers. This particular provision reads as follows:

[English]

(4) A designated officer may not use any power conferred on the officer for the enforcement of this Act for the sole purpose of looking for evidence of a criminal offence under any other Act of Parliament.

[Translation]

In other words, the bill is trying to get across in legal terms the notion of "plain view." What exactly does "plain view" mean? That a peace officer, in the exercise of his duties, must be able to act when he senses that an offence has been committed in an area other than that for which he is responsible.

One example is often given to illustrate this notion. Consider the case of a police officer who conducts a search for documents in connection with a fraud case. Arriving on the scene, the officer finds a large amount of cocaine sitting on the table. Should he think to himself: "I do not see the cocaine and I am not authorized to search for drugs"? No. The law states that if you are conducting a search and uncover another offence in the process, you have the authority to act. This is somewhat similar to what we find in this bill.

Customs officers have the power to act within the meaning of the Customs and Excise Act. What subsection 4 is trying to say is this: if the officer observes other federal offences, for example, the driver is impaired or both the vehicle and the driver are spattered with blood, should the officer turn a blind eye? The answer is no.

stationnement non payés. On pourra élargir le contrôle de l'individu sur une foule d'autres domaines qui débordent largement l'application de la Loi des douanes et des accises.

Je pense que si l'on doit voter ce projet de loi, et personnellement je n'ai pas d'objection à voter en faveur de ce projet de loi, on doit être extrêmement conscient des implications juridiques du fait que, dorénavant, le poste de douane n'est plus simplement un poste pour les fins de l'application de la Loi des douanes et des accises ou des fins criminelles comme telles, mais que l'on étend le contrôle possible sur toutes sortes d'autres lois fédérales ou même provinciales, sur la base de l'individu qui se présente devant nous.

On pose un geste qui, à mon avis, mérite d'être bien compris lorsqu'on va voter des dispositions comme celles-là qui ont des implications importantes sur les droits et les libertés des individus.

M. Roy: Je partage complètement et absolument vos propos. Je ne sais pas personnellement quelle est la justification pour le type de questions auxquelles vous réferez et à l'expérience qui vous est arrivée. Est-ce que les agents des douanes administrent aussi une loi relativement à l'importation de véhicules construits aux États-Unis et que l'on avait des informations qu'il y en avait qui étaient pour passer la frontière sans avoir payé les taxes et autres droits qui sont dus? Quelqu'un qui va s'acheter un véhicule dans l'État de New York et qui revient parce que le prix est moins cher, est-ce que c'est la raison? Je ne saurais dire. Pour répondre de façon plus directe à votre question et au problème que cela vous cause, nous avons insisté pour que le paragraphe 4, à l'article 163.5 soit inclus de manière à restreindre l'action. Cet article se lit, et je cite:

[Traduction]

(4) L'agent des douanes désigné ne peut recourir à ses pouvoirs d'application de la présente loi uniquement pour rechercher des éléments de preuve d'infraction criminelle à une autre loi fédérale.

[Français]

Autrement dit, ce que le projet de loi essaie de faire, c'est de transposer en langage juridique une notion de «plain view». Qu'est-ce que la notion de «plain view»? C'est qu'un agent de la paix, dans le cadre de ses fonctions, doit pouvoir agir lorsqu'il constate avec ses sens qu'il y a eu une infraction à autre chose que ce pourquoi il est là.

Un cas qui est souvent utilisé pour illustrer cela, c'est le cas du policier qui fait une perquisition pour obtenir, par exemple, des documents dans le cadre d'une fraude, arrive sur les lieux et trouve une montagne de cocaïne sur la table. Est-ce qu'il doit se dire: «Je ne veux pas voir et je n'ai pas l'autorisation d'être là à ces fins»? Non. La loi prévoit que lorsque vous êtes là et que vous le constatez sans chercher qu'il y a cette autre infraction, vous pouvez agir. C'est un peu ce que l'on retrouve dans ce projet de loi.

Les douaniers ont le pouvoir d'agir à l'intérieur du cadre de leur loi d'application, c'est-à-dire la Loi sur les douanes et la Loi sur l'accise. Le paragraphe 4 essaie de dire que constatant d'autres infractions en droit fédéral, la personne est en état d'ébriété avancé, on a un véhicule qui est maculé de sang et l'individu,

However, we would not want customs officers to conduct the kind of investigations that you are talking about simply because they have been granted the powers of peace officers.

Senator Joyal: I understand, but you are using a rather far-fetched example. If a person arrives at the border with an axe, knife or body parts on the front seat of the car, clearly, any reasonable, rational human being is going to think that something is wrong. That is entirely different. You might say that this is an extreme example. However, it is quite another matter to ask someone for his social insurance number, to punch it into the computer and to get a profile of the person. As everyone knows, it is not very difficult to find out a lot about a person through his licence plates, drivers licence, social insurance number and heaven knows what other piece of ID. A customs officer may be dealing with someone who is being sought for outstanding fines totaling \$110 and he could arrest that person at the border for an outstanding fine of \$110.

The person's faculties are not impaired. He agrees theoretically to comply with the laws of the country. This is totally different from saying that we are giving a person the power to arrest an individual who has or is about to commit a criminal act. We are talking about two completely different things.

That is why I was wondering how far, practically speaking, this goes in terms of opening the door to all kinds of other inquiries. The fact is that the customs officer will be able to get a good idea of the person's background simply by entering information into his computer.

Subsection 4 restricts the designated officer's power to act. However, information about an individual can easily be cross-referenced at the customs post.

Mr. Roy: I will not try to avoid your question by giving you a technical answer, but let me just say this.

We are talking about a piece of legislation. Legally, a peace officer does not have the authority to stop you on the street, to ask you questions and to force you to answer those questions. He cannot do that. He can certainly stop you on the street and say, "Good morning, senator, may I ask you a few questions?" There is nothing to stop him from doing that. You have the right to remain silent. If you have not done anything wrong or if you claim to have done nothing wrong, he cannot force you to answer his questions.

In law, *stricto sensu*, a peace officer who has been granted new powers pursuant to the legislation may not, simply because he is stationed at a border point, ask you questions about your lifestyle, background or identity, as if he were stopping you on the street. These powers enjoyed by a customs officer are restricted to the

parce que c'est déjà arrivé, est lui-même maculé de sang, est-ce qu'on se doit de fermer les yeux? La réponse est non. On ne voudrait pas que les pouvoirs conférés aux agents de la paix leur permettent de faire des enquêtes du type de celles dont vous me parlez.

Le sénateur Joyal: Je comprends bien, mais vous utilisez un exemple extrême, à mon avis. Si l'individu arrive avec une hache, un couteau et des morceaux de corps sur le siège avant, il est bien évident que tout être raisonnable et normal va dire qu'il faut faire quelque chose. C'est différent. C'est un exemple extrême me direz-vous, et j'ai caricaturé à dessein le vôtre. Mais c'est différent de demander le numéro d'assurance sociale, de le poinçonner dans l'ordinateur et d'émettre le portrait de l'individu. Vous savez très bien que maintenant, avec les recoupements d'information, les plaques minéralogiques, les permis de conduire, les numéros d'assurance sociale et tous les autres numéros — et Dieu merci! je n'ai rien contre l'utilisation des moyens modernes pour retracer les criminels, au contraire — c'est tellement facile d'aller chercher une multitude d'informations supplémentaires. Pour vous caricaturer une telle situation, le douanier qui a devant lui quelqu'un qui est recherché pour des contraventions impayées, disons un montant minime de 110 \$, et qui met cette personne sous état d'arrestation à la frontière pour une contravention due de 110 \$.

Ses facultés ne sont pas affaiblies, il revient au pays, donc il accepte de se soumettre théoriquement aux lois du pays. C'est tout à fait différent que de dire que l'on donne à l'individu des pouvoirs pour se saisir d'un individu qui va commettre un acte criminel ou qui est sur le point de le commettre. Ce sont deux choses complètement différentes.

C'est la raison pour laquelle je vous demande jusqu'où, en pratique, cette garantie ne donne pas ouverture à toutes sortes d'autres vérifications parce que sur l'ordinateur de l'agent de douane, on aurait évidemment le portrait social de l'individu?

C'est le pouvoir de la restriction que vous exprimez au paragraphe 4 de l'article 465. Le recoupement d'information peut facilement être obtenu maintenant au poste frontière

M. Roy: Je ne chercherai certes pas à éviter la question en y répondant de façon technique mais je vais y répondre de façon technique.

On parle d'un texte de loi. L'agent de la paix n'a aucun pouvoir, en droit, de vous arrêter, sénateur Joyal, sur la rue, de vous poser des questions et de vous forcer à y répondre. Il n'a pas ce pouvoir. Il peut certes vous accoster sur la rue et vous dire: «Bonjour sénateur, est-ce que je peux vous poser deux questions?» Rien ne l'empêche de faire cela. Vous avez le droit de rester silencieux. Si vous n'avez rien fait et si vous prétendez n'avoir rien fait, il ne peut vous forcer à répondre à ces questions.

En droit, *stricto sensu*, l'agent de la paix qui a les nouveaux pouvoirs dont on parle ici n'a pas plus le pouvoir, parce qu'il est au poste de douane, de vous questionner sur votre vie, sur ce que vous avez fait, sur votre identité, qu'il ne l'aurait si vous étiez sur la rue. Le pouvoir de l'agent de douane est limité en tant qu'agent

scope of the legislation. The questions asked must be relevant to the law that he is enforcing.

If customs officers start asking questions which have nothing to do with the Customs Act and argue that because of the powers they have to act as peace officers, they can ask you these questions, then something is wrong here, because they do not in fact have the right to ask you questions like this

Customs officers, acting in their capacity as peace officers, have the power to make arrests. They can use a certain amount of force when they make an arrest. They can exercise this power when a person is in possession of a firearm. I understand that Canadian Customs have no plans to give customs officers firearms. This is part of the picture. This power relates to electronic listening devices. It relates to impaired driving, but it does not mean that customs officers can force you to answer their questions.

When you enter Canada, because of legal precedents, you may be compelled to answer some questions. Senator Beaudoin in particular is familiar with the *Simmons* case in which the Supreme Court of Canada ruled that protecting our borders is in the national interest. Officers can ask questions when it is in the national interest to do so. Such questions can pertain to immigration and customs matters. However, they cannot ask questions for general law enforcement purposes.

Nor can they pursuant to this legislation. We wanted to avoid technical discussions or overly technical answers. We wanted to send out a clear message with subsection 4, namely that you cannot ask questions or start investigating people who are at somewhat of a disadvantage at a border point.

There is no way of knowing what people's state of mind is when they return to Canada. Customs officers seem to have some power over people. We wanted the legislation to be clear to let people know that the powers of these officers are limited to enforcing the provisions of the legislation. They are authorized to take action when it is apparent that an offence has been committed. That is the intent of subsection 4.

Senator Joyal: To my mind, there is a very clear difference between a person walking on the street and being stopped by a police officer and a person who arrives at the border. At the border, there is nowhere else to go. To some extent, communication is restricted and literally, there is only one way out, and the customs officer holds the key to your freedom. I believe you have expressed your feelings on the subject quite clearly.

Senator Beaudoin: You are at the mercy of the customs officer.

Senator Joyal: There is nowhere else for you to go. There is a very clear difference between a person who arrives at a border point and who is committing a criminal offence, such as driving while impaired, and an honest citizen who shows up at the same border point. That person may be asked to produce some identification bearing a number. That number is punched into the

de la paix à l'application de sa loi. Les questions qui vous sont posées doivent l'être en fonction de la loi qu'il est chargé d'appliquer.

Si on se met à vous poser des questions qui n'ont rien à voir avec la Loi sur les douanes et que l'on vous dise: «Je suis agent de la paix, je peux vous poser ces questions», il n'est pas juste de dire que cette personne a ce pouvoir parce que ce pouvoir n'existe pas.

Le pouvoir conféré lorsque vous êtes agent de la paix est un pouvoir d'arrestation. Cette protection vous permet d'utiliser un certain niveau de force lorsque vous exercez ce pouvoir d'arrestation. Ce pouvoir est relatif à une certaine protection que vous avez si vous êtes en possession d'une arme à feu. Je comprends que Douane Canada n'a pas l'intention de doter ses agents d'armes à feu. Cela fait partie du portrait. C'est un pouvoir en matière d'écoute électronique. C'est un pouvoir en matière de conduite avec facultés affaiblies mais ce n'est jamais le pouvoir de vous forcer de répondre à leurs questions.

On peut vous forcer à répondre à des questions lorsque vous entrez au Canada en raison de la jurisprudence. Le sénateur Beaudoin en particulier va être familier avec l'affaire *Simmons*, où la Cour suprême du Canada a dit que l'on a un intérêt national à protéger nos frontières. On va nous permettre de poser des questions lorsque cela y correspond. On permet des questions en matière d'immigration et en matière de douane. En matière de «law enforcement» au sens large, le pouvoir n'est pas là.

Cette loi n'en fait pas plus. On voulait éviter d'entrer dans des débats à caractère technique ou avec des réponses trop techniques. On a voulu donner un signal clair au paragraphe 4. Le signal clair va donc encore plus loin que de dire: «Vous ne pouvez pas poser de questions et ne commencez pas des enquêtes avec les gens qui sont, à la frontière, un petit peu démunis.»

Je ne sais pas quel est votre sentiment lorsque vous revenez au Canada. Ce douanier semble avoir un pouvoir sur notre personne. On a voulu que le texte de loi soit clair pour leur signifier que leur pouvoir est limité à leur loi d'application. Si vous trouvez quelque chose qui est évident, agissez s'il vous plaît. C'est ce que le paragraphe 4 tente de dire.

Le sénateur Joyal: Dans mon esprit, il y a une différence très nette entre un citoyen qui marche sur la rue et qui est arrêté par un policier et un individu qui se présente à la frontière. Quand vous y arrivez, vous êtes dans un goulot, vous ne pouvez pas en sortir, c'est la porte pour entrer. Vous êtes d'une certaine façon empêché de communiquer, vous êtes littéralement dans un corridor qui n'a qu'une seule issue et dont le douanier détient la clé. Là-dessus, vous avez très bien exprimé votre sentiment.

Le sénateur Beaudoin: Vous êtes à sa merci.

Le sénateur Joyal: Vous ne pouvez pas aller ailleurs. Il y a une nette distinction entre un individu qui, se présente à la frontière à la vue et au su du douanier qui commet un acte criminel, comme la conduite avec facultés affaiblies et l'honnête citoyen qui se présente au poste de douane. On lui pose une seule question: «Donnez-nous une pièce d'identité sur laquelle il y a un numéro

computer and almost instantly, considerable information about that person is revealed. Who, pray tell, is going to refuse to show some identification? What happens to a person who refuses to produce identification? What if a person produces some photo ID, but hides the number on his social security card? What risk is that person running when he shows up at a border point?

Does the proposed legislation mean that a person may have to submit to having his rights and freedoms controlled in some way when he returns to Canada? In my view, this is the fundamental question that we must ask ourselves.

Mr. Roy: I share your concern. Without this power, customs officers cannot exercise this kind of control. People all fear the same thing. If they refuse to disclose this information, will their vehicle be searched and will they be detained for one hour? Bill C-18 does not add to or diminish this psychological fear. It does not give customs officers the power to do more than what they already do now. Moreover, to alleviate any doubts that some people may have, Parliament is prepared to adopt subsection 4 of section 263.5, which cannot be any clearer. Customs officers cannot use their new powers to conduct other inquiries or take other action. That is what Parliament is saying.

What choice do people have? Can they refuse to cooperate and subsequently take legal action against a customs officer who may have been overzealous? Who is going to opt for this solution? Who is going to be interested in arguing that he was a victim of an abuse of power? There is no question that there is some legal recourse available. However, people feel compelled somewhat to provide the information requested.

Senator Nolin: If I understand correctly, the law already gives them the power to intrude into people's private lives.

Mr. Roy: I am not saying that. They have the power to enforce legislation, in this case, the Customs and Excise Act. I do not see why a customs officer should inquire as to my marital status, the number of children that I have or whether I am single. This has nothing to do with the Customs Act. The questions he asks must be relevant.

Senator Nolin: Quite often, when I go through customs, I am asked whether these are my children and whether this is my wife. I answer that yes, they are. However, I could be lying. Are customs officers acting within their authority when they ask these questions? I assume they have the right to ask these questions. I understand your argument with respect to subsection 4. It provides a general safeguard. However, customs officers are already entitled to ask these questions.

Mr. Roy: They may ask questions because it is in the national interest for them to do so. Are they dealing with illegal immigrants or not? For example, I am returning alone from a business trip to France. I arrive at customs and am asked a number of questions. Are you married? I am not sure that asking the question has anything to do with the national interest. Are you an

quelconque.» On le met dans l'ordinateur et en l'espace de quelques secondes, on a tout sur l'individu. Nommez-moi les gens qui vont refuser de donner une pièce d'identité où il y aurait un numéro? À quoi s'expose cette personne si elle refuse de donner la pièce d'identité en disant: «Voici ma carte, ma photo est là mais je cache le numéro qui apparaît sur la carte d'aide sociale»? Quel risque l'individu prend-il quand il se présente à la frontière?

Est-ce que le texte de loi que nous voulons adopter reflète ces moyens nouveaux qui permettent à un individu de se soumettre à un contrôle général sur ses droits et libertés quand il rentre au Canada? C'est à mon avis la question fondamentale.

M. Roy: J'ai la même préoccupation. Sans ce pouvoir, ils ne peuvent le faire. On a tous la même peur. Si je ne leur donne pas cette information, est-ce qu'ils vont fouiller mon auto et me retenir pendant une heure. Cette crainte psychologique à laquelle vous réferez n'est pas augmentée ou diminuée par le projet de loi C-18. Celui-ci ne permet pas d'en faire plus maintenant que ce qui pourrait être fait à l'avenir par rapport à ce qui peut être fait maintenant. Mieux encore, pour éviter de laisser quelques doutes dans l'esprit de quiconque, le Parlement adopterait le paragraphe 4 de l'article 263.5 pour le dire on ne peut plus clairement. Si vous pensez utiliser ce pouvoir pour mener d'autres enquêtes et justifier ce type d'actions, vous ne pouvez pas le faire. C'est le Parlement qui le dit.

Qu'est-ce que vous pouvez faire? Dire que vous refusez et après cela entamer des poursuites contre le douanier qui aurait fait preuve d'un zèle intempestif? C'est un petit peu hypothétique comme remède. Qui va être intéressé à se défendre de cette manière en disant qu'il a été victime d'une utilisation abusive de pouvoir? Le remède existe en droit. Il n'y a pas de doute là-dessus. On se sent un petit peu forcé et on donne l'information qui nous est demandée.

Le sénateur Nolin: Si je comprends bien, ils ont déjà le pouvoir d'incursion dans nos vies privées en vertu de leur loi.

M. Roy: Ce n'est pas ce que je dis. Le pouvoir est en fonction de l'application des lois. C'est la Loi sur les douanes et l'accises. Je comprendrais mal qu'à la douane, quelqu'un me demande mon état marital, combien j'ai d'enfants et si je suis seul. Cela n'a rien à voir avec la Loi sur les douanes. Il doit y avoir une relation.

Le sénateur Nolin: Cela arrive fréquemment quand j'arrive aux douanes. On me demande si ce sont mes enfants, si c'est mon épouse. Je dis oui parce que c'est vrai. Mais cela pourrait ne pas être vrai. Est-ce qu'ils peuvent poser ces questions? S'ils les posent, je présume qu'ils en ont le pouvoir. Je comprends votre argument au paragraphe 4. C'est une sorte de protection générale, mais ils ont déjà le pouvoir.

M. Roy: Il y a un intérêt canadien à poser cette question suite à l'exemple que vous venez de mentionner. Sont-ce des immigrants illégaux ou non? Par exemple, je suis seul à passer aux douanes, j'arrive de France d'un voyage d'affaires et on se met à me poser des questions. Est-ce que vous êtes marié? Je ne suis pas certain qu'il y ait un intérêt national canadien à poser ces questions, autre

immigrant? Do you have family here? The customs officer may have some doubts about a person's true identity.

Senator Nolin: Do you see a contradiction between subsections 4 and 2? Subsection 2 relates to impaired driving. It relates to someone who is clearly impaired and having difficulty driving his vehicle.

Mr. Roy: At the present time, the police in Canada cannot stop someone on the street, unless they have reasonable grounds to suspect that person of having committed an offence, and say to him: I am going to ask you to take a breathalyzer test. They must have reasonable grounds for acting. The Supreme Court has ruled on numerous occasions that roadblocks may be set up in order to ask people the following questions: How are you today, Sir or Madam? The police must have reasonable grounds to suspect that a person is intoxicated, otherwise, they cannot legally force that person to submit to a breathalyzer test. If they suspect the person is intoxicated because his eyes are bloodshot, or because they smell alcohol on his breath, they can administer a test. If the driver fails the test, the police then have reasonable grounds to believe that the person's faculties are impaired and they can make him submit to a more formal breathalyzer test. I do not see a contradiction between subsection 2 and what you have here.

If the customs officer sees that your eyes are bloodshot and that you are babbling and smells alcohol on your breath, he has reasonable grounds to suspect that you are impaired. Accordingly, he can act. This is consistent with subsection 4.

[English]

Senator Joyal: In my opinion, there is a difference between someone walking down the street being arrested by a policeman and someone submitting himself to a policeman. If I was walking down the street and a policeman grabbed me by the arm and asked me to take that test, that is different than me coming to a policeman and saying, "Check me." It is totally different. You understand that.

Mr. Roy: Yes.

Senator Joyal: This is exactly what we are doing when we go to Customs now. The customs officer will now be able to ask, "Have you consumed alcohol in the last hour or so?" The agent could theoretically ask that question now.

Senator Nolin: They are now asking that question.

Senator Joyal: I have never been asked that before, but now when I come to the customs officer at the border, they can ask me, "Did you consume alcohol in the last hour, yes or no?" If I say, "Yes," they could say, "How much?" Then if I say, "Two beers," they can ask me to take the test.

As I said, it is totally different than being grabbed on the street and submitting yourself to a check by the police. The customs agent is now a police agent for the sake of the legislation. This is different.

Is the provision that we are putting in the bill strong enough to deal with that new situation?

que hypothétiquement: «Est-ce que vous êtes un immigrant? Avez-vous de la famille ici?» Le douanier peut avoir un doute sur votre identité.

Le sénateur Nolin: Y a-t-il une contradiction entre les paragraphes 4 et 2? Le paragraphe 2 concerne la conduite avec facultés affaiblies. Ce serait évident pour quelqu'un vraiment en état d'ébriété et qui a de la misère à conduire sa voiture.

M. Roy: La police ne peut pas, à l'heure actuelle au Canada, arrêter quelqu'un sur la rue, sans avoir de soupçons raisonnables et lui dire: «Je vais vous faire passer le test de dépistage.» C'est nécessaire. La Cour suprême a déclaré à de nombreuses reprises qu'on a le droit au pays d'avoir un barrage routier aux fins de demander aux personnes: «Monsieur, madame, comment allez-vous?» À ce stade, la police doit développer des soupçons raisonnables que la personne est dans un état d'ébriété. Si ce n'est pas le cas, on ne peut pas, en droit, vous forcer à passer le test de dépistage. Si, par ailleurs, on a des soupçons raisonnables, c'est-à-dire les yeux injectés de sang, l'haleine, et cetera, on vous fait passer le test et vous le ratez. La police a alors des motifs raisonnables de croire que vous avez les facultés affaiblies et on peut vous faire passer l'alcootest. Je ne vois pas de contradiction entre le paragraphe 2 et ce que vous avez là.

Si le douanier voit vos yeux injectés de sang, entend un langage incohérent et sent votre haleine, il a des soupçons raisonnables de croire que vous avez les facultés affaiblies. Il peut alors agir. Cela correspond tout à fait au paragraphe 4.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Selon moi, il y a un monde entre se faire arrêter sur la rue par un policier et aller soi-même au devant du policier. Si je me promène sur la rue et qu'un policier m'attrape par le bras pour me demander de subir le test, ce n'est pas comme si j'étais venu moi-même au policier pour lui demander de me faire passer le test. C'est tout à fait différent. Vous le savez bien.

M. Roy: Oui.

Le sénateur Joyal: Pourtant, c'est exactement ce que nous faisons lorsque nous nous présentons aux Douanes actuellement. L'agent des douanes pourra maintenant nous demander: «Avez-vous consommé de l'alcool au cours de la dernière heure?» En théorie, l'agent peut maintenant nous poser la question.

Le sénateur Nolin: Il la pose déjà.

Le sénateur Joyal: On ne me l'a jamais demandé, mais désormais, lorsque je me présenterai à la frontière, l'agent des douanes pourra me demander: «Avez-vous consommé de l'alcool durant la dernière heure?». Si je réponds par l'affirmative, il peut me demander combien j'en ai consommé. Si je réponds que j'ai consommé deux verres, il peut exiger que je me soumette au test.

Comme je l'ai dit, il y a tout un monde entre cela et se faire arrêter sur la rue et demander de passer un test administré par des policiers. L'agent des douanes est maintenant un agent de la paix aux fins d'application de la loi. Ce n'est pas la même chose.

La disposition que nous insérons dans le projet de loi est-elle suffisamment musclée pour traiter ce genre de nouvelle situation?

Mr. Roy: Let me first state unequivocally that the peace officer who is asking you those questions, or the regular person on the street who is asking you that question, or the customs officer at the border post who is asking you that question, can certainly ask the question, but you have absolutely no obligation in law to answer, none whatsoever. You may feel that there is a form of compulsion in that if you do not answer the question there will be some consequences, but in law there is no obligation on your part to answer.

The impaired driving example is useful in this discussion because the testing being done in Canada right now takes place in areas of the city — or wherever it is taking place — where there is no way to escape. It is on a bridge or on a highway, and you have no choice but to go through their little “barrage routier.” It is the same situation at the border. You have no choice. Either you turn around and try some other post, or you go through the line where you eventually speak to a customs officer.

When peace officers conduct a “barrage routier,” it is the same when you go to a border post. They cannot ask you questions that you do not want to answer. You do not have to answer those questions. They must have those reasonable suspicions based on what they observe. They see you. If your speech is slurred, you may have a problem. If there are other signs that you are impaired, you may have a problem. They develop those suspicions. You then must go through the first test. If it shows that you have failed, you must go through the breathalyzer exercise.

The government is suggesting that there is nothing wrong with that. Quite frankly, with respect to impaired driving, that situation is the same on the Portage bridge on a Friday night at eleven o'clock. There is no difference, in my humble estimation.

Senator Joyal: There is some qualification.

[Translation]

Senator Nolin: You presently have this authority pursuant to section 98 of the Customs Act. Is that correct?

Mr. Girard: Yes.

Senator Nolin: And you wish to extend this power by virtue of Bill C-18?

Mr. Girard: Yes.

Senator Nolin: On reading this provision, I can understand your dilemma. Section 98 states that an officer may search a person if he suspects on reasonable grounds that the person has secreted on or about his person anything in respect of which this act has been or might be contravened, anything that would afford evidence with respect to a contravention of this act or any goods the importation or exportation of which is prohibited, controlled or regulated under this or any other act of Parliament.

When Senator Joyal was questioned about his vehicle and its owner, was the officer acting pursuant to this provision?

M. Roy: Précisons tout d'abord, sans équivoque, que l'agent de la paix, Monsieur ou Madame Tout-le-Monde ou l'agent des douanes qui vous pose cette question peut certainement la poser, mais rien dans la loi ne vous oblige à y répondre. Vous avez peut-être l'impression d'être obligé d'y répondre, en ce sens que votre refus aurait des conséquences, mais, en droit, rien ne vous oblige à répondre.

Aux fins de la présente discussion, l'exemple du conducteur à facultés affaiblies est utile parce que les tests de dépistage effectués au Canada actuellement ont lieu en des points — quel que soit l'endroit où ils ont lieu — dont on ne peut s'échapper. Le test s'effectue sur un pont, au bord de l'autoroute. Vous n'avez pas le choix. Il faut que vous attendiez votre tour au barrage routier. C'est la même chose à la frontière. Vous n'avez pas le choix. Soit que vous faites demi-tour et essayez de franchir la frontière à un autre poste, soit que vous patientez, que vous faites la queue et que vous finissez par rencontrer un agent des douanes.

Quand des agents de la paix installent un barrage routier, le résultat est le même, pour vous. Ils ne peuvent pas vous poser des questions auxquelles vous ne voulez pas répondre. Vous n'êtes pas obligé de répondre à ces questions. Il faut que ce qu'ils ont observé leur donne des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Ils vous voient. Si vous avez des troubles d'élocution, vous éprouverez peut-être des difficultés. Si d'autres signes permettent de croire que vous conduisez avec des facultés affaiblies, vous aurez peut-être un problème. Ils ont donc des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Il vous faut alors subir le premier test. Si vous l'échouez, il vous faut ensuite vous soumettre à l'alcootest.

Le gouvernement laisse entendre que rien ne cloche. En toute franchise, pour ce qui est de la conduite en état d'ébriété, c'est la même chose que sur le pont du Portage, le vendredi soir vers 23 heures. Il n'y a pas de différence, selon votre humble serviteur.

Le sénateur Joyal: Il existe certaines réserves.

[Français]

Le sénateur Nolin: L'article 98 de la Loi sur les douanes vous donne ce pouvoir en ce moment?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Nolin: Vous voulez étendre ce pouvoir par le projet de loi C-18?

M. Girard: Oui.

Le sénateur Nolin: Quand je le lis, je comprends votre problème. L'article 98 dit qu'il la soupçonne pour des motifs raisonnables de dissimuler sur elle ou près d'elle tout objet d'infraction effective ou éventuelle à la présente loi, tout objet permettant d'établir une pareille infraction ou toute marchandise d'importation ou d'exportation prohibée, contrôlée ou réglementée en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale. L'agent peut fouiller.

Lorsque le sénateur Joyal se fait poser des questions sur le véhicule ou le propriétaire, est-ce en vertu de cet article?

Mr. Girard: From time to time, these questions may seem a little odd, but the reason for them is to find American vehicles that must not be imported into Canada. These questions may seem odd, but they are necessary to prevent smuggling.

[English]

For example, with respect to the many motor vehicles manufactured in the United States and imported to Canada, it is not always a question of duty but rather a question of the obligation of Customs as part of its role in administering, through the vehicle of the Customs Act, 70 or 80 other pieces of legislation to be certain that the emissions standards and all other requirements for Transport Canada are met.

Some of the other questions you have described may have been imprecise with respect to the suggestion that this is your family. The officer may have better posed the questions to you on your visit or your arrival. In many instances we are fulfilling our primary function, which is immigration. The first question is, are you admissible? The second question is, what do you have with you? That is why some of the questions seem a little strange from time to time. They might be better posed, but their purpose is to be consistent and in keeping with the purposes of the Customs Act and the other pieces of legislation that we enforce.

Senator Joyal: When someone crosses the border back into Canada, the agent's computer screen shows the date the individual left and the purpose of the trip. That has been my personal experience. I have experienced these checks more than once. The questions that were asked of me were clearly intended for income tax purposes and not because the agents were checking the types of cars that were suspected of being imported to the United States without a duty having been paid.

I learned from conversations with friends who drive luxury cars on the payroll of a company that they are asked certain questions. The information they are asked for, such as the driving permit, the registration of the car, and questions about travelling on a weekend and being absent for three days, clearly is not being used for customs and excise legislation but rather for income tax purposes.

I called my accountant and said, "Did you make sure that we reported this car," because I thought they would check. Believe me, I was not the only one who had that clear impression. I talked to some friends who were in the same position.

Mr. Girard: That is a fair comment. I accept at face value what you tell me. It might be useful for us to speak bilaterally to discuss this issue because it is certainly not within the realm of competence of Revenue Canada or Customs to be acting in the fashion that you have described and for the purposes that you have described. It would be of interest to me, as a responsible official of that department, to have a fuller understanding of the situations and stories that you are describing to better address that

M. Girard: De temps en temps, ces questions semblent un peu étranges, mais elles ont pour but, par exemple, de trouver des véhicules américains qui ne doivent pas être importés au Canada. Ces questions semblent étranges mais sont nécessaires pour empêcher la contrebande.

[Traduction]

Par exemple, en ce qui concerne de nombreux véhicules motorisés construits aux États-Unis et importés au Canada, ce n'est pas toujours une question de douanes, mais plutôt de l'obligation qu'ont les Douanes d'appliquer par l'intermédiaire de la Loi sur les douanes 70 ou 80 autres textes législatifs pour faire en sorte que soient respectées les normes relatives aux émissions et toutes les autres exigences de Transports Canada.

Certaines autres questions que vous avez mentionnées ne voulaient peut-être pas laisser entendre qu'il ne s'agissait pas de votre famille. L'agent vous a peut-être mieux posé la question à la fin de votre visite ou à votre arrivée. Souvent, nous nous acquittons de notre fonction première, soit de l'immigration. La première question que se pose l'agent, c'est de savoir si vous êtes admissible. La deuxième est de savoir ce que vous entrez au pays avec vous. C'est pourquoi certaines questions peuvent sembler un peu étranges parfois. Il y aurait peut-être moyen de mieux les formuler, mais elles visent à appliquer la Loi sur les douanes et d'autres textes législatifs.

Le sénateur Joyal: Quand quelqu'un revient au Canada, l'écran d'ordinateur de l'agent affiche la date de son départ et la raison d'être du voyage. C'est du moins ce que j'ai pu moi-même constater. J'ai souvent fait l'objet de ces vérifications. Les questions qui m'ont été posées avaient manifestement pour objet d'éviter des fraudes fiscales. Elles n'étaient certes pas destinées à repérer le genre d'automobiles soupçonnées d'être importées sans acquitter les droits de douane.

J'ai appris, de conversations avec des amis qui conduisent des automobiles de luxe dans le cadre de leur emploi au sein d'une entreprise, qu'on leur pose certaines questions. Les renseignements qu'on leur demande, par exemple le numéro du permis de conduire, le certificat d'immatriculation du véhicule et des questions au sujet du fait que la personne voyage le week-end et s'absente durant trois jours, ne sont manifestement pas demandés à des fins de contrôle douanier, mais plutôt à des fins fiscales.

J'ai appelé mon comptable pour vérifier qu'il avait bel et bien déclaré l'automobile que j'utiliserais parce que je prévoyais un contrôle. Croyez-moi, je n'étais pas le seul à en avoir la nette impression. J'ai parlé à des amis qui sont dans la même situation.

M. Girard: C'est une observation valable. J'accepte la véracité de ce que vous dites sur parole. Il serait peut-être utile que nous nous rencontrions tous les deux pour en discuter parce que le genre de comportement que vous venez de me décrire, aux fins que vous avez précisées, ne relève certes pas du champ de compétence de Revenu Canada ou de Douanes Canada. En tant que haut fonctionnaire responsable du ministère, il faudrait que j'aie tous les détails de ces situations afin d'y voir. Si vous le

concern. If you wish, I am available at your convenience to discuss it. It is certainly not the intention to exercise that power.

The Chairman: Strangely, I have no problems coming across the border in my Ford Escort.

Perhaps at this point you can make your presentation, and then we will open things up for questions.

Mr. Girard: We are pleased to be here today to elaborate on and discuss further Bill C-18. We have had the advantage and opportunity of hearing the testimony of the representatives from the Customs and Excise Union and Deputy Chief Michael Dagley of the Windsor police force. We were very pleased to hear the words of support for the bill that were expressed by both the union and Deputy Chief Dagley. It is evident from their testimony that they share the department's conviction that the legislative changes proposed in Bill C-18 will go a long way in protecting the safety and security of Canadians.

This legislation is necessary and, just as importantly, it is workable. It bridges a long-standing gap in our ability to ensure that Canadians are protected from the dangers posed by undesirable individuals and criminals.

We noted that the CEUDA witnesses expressed some concern about the department's commitment to deliver the policies, tools, and training that will be required in order to properly and successfully implement the officer powers initiative. I noted that Senator Nolin's questions were germane to that point, and we would like to address that.

[Translation]

I want to assure you that Revenue Canada is well aware of the implications of the proposed changes to the duties and powers of customs officers. We are committed to providing the necessary training and tools to ensure that our officers are in a position to carry out their duties efficiently and safely.

As we already pointed out to the committee, customs officers are skilled professionals. They assume their responsibilities with enthusiasm. We are confident that with sound training, designated officers will be prepared to display the same level of professionalism when it comes to their new responsibilities for enforcing Criminal Code provisions.

We realize that an initiative like this cannot be implemented overnight. Policies and procedures will need to be in place and proper training provided well before the bill is proclaimed into law.

We recommend that Bill C-18 come into force nine months after it receives royal assent so that those involved in this initiative have adequate time to prepare themselves.

[English]

A great deal of work has already been done to prepare for our new responsibilities. As was indicated during our previous experience, the department has established an implementation

voulez bien, je vous rencontrerai volontiers pour en discuter. L'esprit de la loi n'est certes pas d'exercer le pouvoir à de pareilles fins.

La présidente: Il est étrange que je n'éprouve aucune difficulté à franchir la frontière dans ma Ford Escort.

Vous pouvez peut-être maintenant faire votre exposé, après quoi nous passerons aux questions.

M. Girard: C'est avec plaisir que nous sommes ici aujourd'hui pour creuser avec vous le projet de loi C-18 et vous donner des précisions à son sujet. Nous avons eu l'avantage et l'occasion d'entendre le témoignage des représentants du CEUDA, c'est-à-dire de Customs Excise Union Douanes Accise, et du chef adjoint de la Police de Windsor, Michael Dagley. Nous nous sommes vivement réjouis de l'appui manifesté à l'égard du projet de loi tant par le syndicat que par le chef adjoint. De toute évidence, ils sont d'accord avec le ministère pour dire que les modifications envisagées dans le projet de loi C-18 aideront beaucoup à améliorer la sécurité des Canadiens.

Ces modifications sont cruciales et, fait tout aussi important, applicables. Elles mettent fin au besoin de longue date de protéger les Canadiens contre les dangers que représentent certaines personnes indésirables et les criminels.

Nous avons noté que l'engagement pris par le ministère de mettre en place les politiques, les moyens et l'information voulus pour bien mettre en oeuvre, avec succès, les nouveaux pouvoirs conférés aux agents préoccupaient les porte-parole de CEUDA. J'ai aussi remarqué que les questions du sénateur Nolin avaient rapport avec ce point. Il faudrait donc vider la question.

[Français]

Je tiens à vous assurer que Revenu Canada est bien conscient des répercussions des changements proposés pour les responsabilités et les pouvoirs des agents de douane. Nous sommes prêts et nous nous engageons à offrir la formation et les outils nécessaires pour que nos agents soient en mesure de s'acquitter de leurs responsabilités avec efficacité et en toute sécurité.

Tel que nous l'avons déjà mentionné au comité, les agents de douane sont des professionnels qualifiés. Ils font face à leurs responsabilités en faisant preuve d'enthousiasme. Nous sommes convaincus qu'avec une bonne formation, les agents désignés seront prêts à faire preuve du même professionnalisme envers leurs nouvelles responsabilités en vue de l'application du Code criminel.

Nous reconnaissons qu'une telle initiative ne peut être mise en oeuvre du jour au lendemain. Il faudra des politiques, des procédures et de la formation bien avant la proclamation du projet de loi.

Nous proposons la mise en oeuvre du projet de loi C-18 neuf mois après la sanction royale, afin que les personnes jouant un rôle dans cette initiative aient le temps de se préparer.

[Traduction]

De nombreux préparatifs ont déjà été faits en prévision de ces nouvelles responsabilités. Comme nous l'avons dit la dernière fois que nous étions ici, le ministère a créé une équipe de mise en

team that will thoroughly address all of the implications of Bill C-18. We are well aware of the need for enhanced officer training, operational policies and procedures, and adjustments to work force recruiting standards. There will also be a requirement for some renovation to existing facilities to ensure that suspects are held in a secure environment and away from the travelling public. We are committed to delivering on all of these issues.

The question of training has been a topic of considerable discussion over the course of committee deliberations. CEUDA representatives expressed scepticism about the department's commitment to train officers to undertake these new duties. Deputy Chief Dagley also identified training as a key element in the success of this initiative. I assure you again that Revenue Canada will not designate customs officers under Bill C-18 unless and until they have received and passed the appropriate training.

Officer safety has also been raised on a number of occasions. Again, I must emphasize that the health and safety of customs officers is our foremost priority. We are implementing personnel protection and use of force policies and training for our officers. These policies and training programs will be in place prior to the implementation of Bill C-18. No officer will be asked to carry out these new responsibilities without them.

The arming of officers has attracted much discussion, both within the government as a whole and in House of Commons and Senate debates. The government has considered this matter very carefully. It is recognized that there is no right or wrong answer to the question of arming. As I am sure you have noted, there are many and varied opinions on this subject. At the end of the day, it is clearly a judgment call, and it is the government's judgment that arming of officers is not necessary.

CEUDA indicated that no formal arming study has been undertaken since the early 1980s. While this is true, I must emphasize that this does not mean that Revenue Canada and the government have not been vigilant in consideration of this issue. We are continually monitoring and evaluating the health and safety considerations of customs officers' work. We have equally considered the implications of Bill C-18. Based on all of these evaluations, we have seen no compelling argument for us to recommend that the government change its position on this issue.

[Translation]

Officers have always displayed excellent judgment in exercising their responsibilities. As Deputy Chief Dagley said when he testified, all law enforcement officers must assess the impact a particular situation has on health and safety and they receive the necessary training to deal with such situations. If they believe their personal safety is at risk, they hold back and request assistance. It is no different for customs officers. Revenue Canada

oeuvre qui examinera avec soin toutes les incidences du projet de loi C-18. Nous sommes très conscients du besoin d'offrir aux agents une formation plus poussée, de mettre en place des politiques et des procédures opérationnelles et d'adapter les normes de recrutement s'appliquant à ces employés. Il faudra aussi rénover quelque peu les installations existantes pour permettre la détention en lieu sûr, loin des autres voyageurs, des personnes suspectes. Nous nous sommes engagés à voir à toutes ces questions.

La question de la formation a fait l'objet de beaucoup de discussions durant les délibérations du comité. Les porte-parole de CEUDA ont accueilli avec scepticisme l'engagement pris par le ministère de former les agents en vue de les préparer à assumer ces nouvelles fonctions. Le chef adjoint Dagley a également dit que la formation était un élément clé du succès de cette initiative. Je vous assure à nouveau que Revenu Canada ne désignera pas des agents des douanes au sens du projet de loi C-18 tant et aussi longtemps qu'ils n'auront pas suivi avec succès les cours de formation qui s'imposent.

Il a aussi été question plusieurs fois de la sécurité des agents. À nouveau, je souligne que la santé et la sécurité des agents des douanes sont notre priorité numéro un. Nous sommes en train de mettre en oeuvre à l'intention de nos agents des politiques relatives à la protection du personnel et à l'utilisation de la force ainsi que de la formation à cet égard. Ces programmes de formation et ces politiques seront en place avant la mise en oeuvre du projet de loi C-18, et l'on ne demandera à aucun agent d'assumer ces nouvelles responsabilités sans avoir d'abord reçu la formation et après l'entrée en vigueur des nouvelles politiques.

L'armement des agents a suscité beaucoup de débats, tant au sein du gouvernement qu'à la Chambre des communes et au Sénat. Le gouvernement y a beaucoup réfléchi. Il reconnaît qu'il n'existe pas de bonne ou de mauvaise réponse à cette question. Vous aurez remarqué, j'en suis sûr, que les opinions à ce sujet sont nombreuses et variées. En bout de ligne, c'est une question de jugement, et le gouvernement est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'armer les agents.

Le CEUDA a souligné que l'armement n'avait pas fait l'objet d'une étude officielle depuis le début des années 80. Bien que ce soit vrai, cela ne signifie pas — je le souligne — que Revenu Canada et le gouvernement n'ont pas été vigilants dans l'étude de cette question. La santé et la sécurité des agents des douanes dans l'exercice de leurs fonctions font l'objet d'une évaluation et d'un suivi permanents. Rien dans ces évaluations ne nous a incités à recommander au gouvernement de revenir sur sa décision.

[Traduction]

Les agents ont toujours fait preuve d'un excellent jugement dans l'exécution de leurs responsabilités. Comme le disait le chef adjoint Dagley dans son témoignage, tous les agents d'application de la loi doivent évaluer les répercussions d'une situation donnée pour la santé et la sécurité, et ils reçoivent la formation nécessaire pour y parvenir. S'ils estiment qu'il y a un risque pour leur sécurité personnelle, ils doivent se retirer et obtenir du renfort. Les

does not expect these officers to take risks. This will not change with the coming into force of Bill C-18.

There was unanimous consent to extend these powers to customs officers. We consulted with customs officers, the CEUDA, police forces and special interest groups such as Canadians Against Violence and Child Find Canada.

Consultations are ongoing. We will take into account the concerns and views of customs officers. The team responsible for implementing the legislation has already begun to consult with employees and CEUDA representatives across the country, whether stationed at small, medium-sized or large customs posts. Virtually all officers have expressed support for the bill and are enthusiastic about seeing it implemented.

We are most encouraged by this. It reflects widespread support for this initiative to extend the powers of customs officers. The support of employees will make our advance work easier, because we cannot succeed without these individuals.

[English]

Senator Beaudoin: You say that you have come to the conclusion that it is not necessary for officers to be armed. What are they to do in a situation where their security is in danger?

Mr. Girard: If it is a question of their personal safety, they are trained to withdraw from the situation. I would note that in the current application of their duties with respect to prohibited goods entering Canada, several hundred handguns or rapid fire weapons are seized, one at a time from individuals who may or may not be dangerous, by unarmed Custom inspectors every year. In situations where there is a perception of danger by the officer, as a result of training and/or instinct, that officer is fully supported in withdrawing from the situation and in not putting his or her health and safety at risk.

Senator Beaudoin: If they need help, could they obtain it rapidly?

Mr. Girard: They would note the incident and call the police right away.

Senator Beaudoin: The police might be far away.

Mr. Girard: That is possible, but at least the safety of the officer is not jeopardized. First, we would not admit the person into Canada. If the person chose to run the port and enter Canada, he will have committed a second offence and the police would be involved in that as well. Running of the port would also involve the RCMP.

Senator Lewis: The clause which provides these powers for customs officers says "a designated officer who is at a customs office and is performing the normal duties of an officer." All the discussion this morning seems to be about persons entering Canada. What about people leaving Canada? Are there any normal duties of a customs officer at the border with regard to that?

agents de douane ne sont pas différents. Revenu Canada ne s'attend pas à ce que ses agents s'exposent à un danger. Cela ne changera pas avec la mise en oeuvre du projet de loi C-18.

L'initiative sur les pouvoirs des agents a fait l'unanimité. Nous avons consulté les agents de douane, la CEUDA, les services de police et les groupes d'intérêt tels que les Canadiens contre la violence partout recommandant sa révocation et Child Find Canada.

Les consultations se poursuivent. Nous tiendrons compte des préoccupations et de l'avis des agents de douane. L'équipe de mise en oeuvre a déjà commencé des séances de consultation avec les employés et les représentants de la CEUDA d'un peu partout au pays — de petits, moyens et grands bureaux de douane. Pratiquement tous les agents on fait part de leur appui pour le projet de loi et de leur enthousiasme afin de réussir la mise en oeuvre.

Un tel engagement est très encourageant. Cela démontre un appui général à l'égard de l'initiative sur les pouvoirs des agents. Le soutien des employés simplifiera notre travail préparatoire, car nous ne pouvons pas réussir sans eux.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Vous dites en être venu à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire d'armer les agents. Que sont-ils censés faire lorsque leur sécurité est compromise?

M. Girard: S'il s'agit de leur sécurité personnelle, durant la formation, on leur enseigne de se retirer. Je ferai remarquer que, chaque année, dans l'exercice de leurs fonctions actuelles concernant les biens dont l'importation est interdite au Canada, ils saisissent plusieurs centaines d'armes de poing et d'armes automatiques une à la fois de personnes qui sont ou ne sont peut-être pas dangereuses et qu'ils ne sont eux-mêmes pas armés. Lorsque l'agent se sent menacé, que ce sentiment soit dû à la formation reçue ou à son instinct, il a tout notre appui s'il se retire et refuse de compromettre sa santé ou sa sécurité.

Le sénateur Beaudoin: S'il a besoin d'aide, peut-il rapidement obtenir des renforts?

M. Girard: Il prendra note de l'incident et communiquera immédiatement avec la police.

Le sénateur Beaudoin: Le poste de police pourrait se trouver loin.

M. Girard: C'est possible, mais la sécurité de cet agent n'est au moins pas menacée. Tout d'abord, on interdirait l'entrée au Canada de cette personne. Si elle décide de filer et d'entrer tout de même au Canada, elle aura commis une deuxième infraction, de sorte que la police serait incluse là aussi dans l'opération. De plus, dès qu'il y a un passage illégal de la frontière au port, la GRC s'en mêle.

Le sénateur Lewis: L'article qui confère ces pouvoirs aux agents des douanes dit: «Dans le cadre de l'exercice normal de ses attributions à un bureau de douane, l'agent des douanes désigné». Tout le débat de ce matin me semble graviter autour des personnes qui entrent au Canada. Qu'en est-il de celles qui quittent le Canada? L'agent des douanes qui travaille à la frontière a-t-il des attributions normales à cet égard?

Mr. Girard: The relationship there would be to goods leaving in the possession of a person, not the person himself or herself. For example, we would require an export permit before certain strategic goods could be exported to certain countries.

Senator Lewis: Yes, there are certain restrictions.

Mr. Girard: That is where the officer would be playing his or her role.

Senator Lewis: At the border crossing at Windsor, for example, is there surveillance on people leaving?

Mr. Girard: No.

Senator Lewis: That would not be normal?

Mr. Girard: No, it would not.

Senator Lewis: If a customs officer observes a motor vehicle being driven by an obviously intoxicated person, I take it that is left for the people on the other side of the border to deal with.

Mr. Girard: Persons exiting Canada are not obligated to report, but persons exiting Canada with goods are obligated to report the goods. I did not want to become technical, but in that case I would suspect that at an average port the Canadian Customs inspector would phone the Customs border point in the United States simply to advise them.

Senator Lewis: They would tell them that there is a drunk on the way.

Mr. Girard: We also call them dangerous people. Three thousand pounds of steel can be quite a weapon.

Senator Lewis: If a customs officer observes a firearm on the seat of a car crossing the border, would that fall under the criterion of prohibited goods? Would they feel obligated to stop that car, or could they, or would they simply notify the American Customs office?

Mr. Girard: We could certainly conduct a subsequent investigation of the person if we suspected that in plain view there were firearms being exported from Canada, but we could not examine them to know whether they were prohibited. We could only pass on the information and conduct a subsequent internal Canadian investigation with respect to not a breach of the Customs Act per se in some cases but rather a breach of the Export and Import Permits Act. We would not be conducting an investigative role or taking action right then and there. Again, it might be in the best interests for our Canadian officials to pick up the phone and call our friends to the south to indicate that someone is crossing, or appearing to cross the border, armed. We both share the same concerns.

Senator Lewis: Or they could chose to say, "Fine, good riddance."

M. Girard: Il en a, en rapport avec les biens que cette personne a en sa possession, plutôt qu'avec la personne comme telle. Ainsi, nous exigerions un permis d'exportation avant d'autoriser la sortie à destination de certains autres pays de biens stratégiques.

Le sénateur Lewis: Il existe effectivement certaines restrictions.

M. Girard: C'est dans ces cas que l'agent assumerait son rôle.

Le sénateur Lewis: Au poste frontière de Windsor, par exemple, assure-t-on une surveillance des personnes qui quittent le Canada?

M. Girard: Non.

Le sénateur Lewis: Ce serait anormal?

M. Girard: Ce le serait effectivement.

Le sénateur Lewis: Si un agent des douanes constate qu'une personne manifestement en état d'ébriété est au volant d'un véhicule, il laisse le soin aux Américains, si j'ai bien compris, de prendre en charge la situation.

M. Girard: Les personnes qui quittent le Canada ne sont pas obligées de faire une déclaration, mais celles qui quittent le Canada en ayant en leur possession des biens sont obligées de déclarer les biens. Je ne voulais pas entrer dans les détails techniques, mais je soupçonne que, si une pareille situation se présentait dans un port moyen, l'inspecteur des douanes canadien en aviserait les autorités douanières américaines par téléphone.

Le sénateur Lewis: Il leur dirait qu'une personne ivre est sur le point de se présenter à leur frontière.

M. Girard: Nous les appelons aussi des personnes dangereuses. Trois mille livres d'acier peuvent être très dangereuses.

Le sénateur Lewis: Si l'agent des douanes constate la présence d'une arme à feu sur le siège d'une automobile à la frontière, cette arme tomberait-elle dans la catégorie des biens interdits? Se sentirait-il obligé de stopper le véhicule, pourrait-il le faire ou se contenterait-il simplement d'en aviser les autorités douanières américaines?

M. Girard: Nous mènerions certes une enquête sur la personne par la suite, si nous soupçonnions que des armes à feu sont exportées du Canada à la vue de tous, mais nous n'inspecterions pas les armes pour voir si elles sont interdites. La seule chose que nous pourrions faire serait de transmettre les renseignements et de mener par la suite une enquête interne au Canada non pas pour savoir s'il y a parfois eu infraction à la Loi sur les douanes comme telle, mais plutôt infraction à la Loi sur les licences d'exportation et d'importation. Nous ne ferions pas immédiatement enquête ni ne prendrions tout de suite des mesures. À nouveau, il serait peut-être dans le meilleur intérêt de nos agents canadiens de communiquer par téléphone avec les agents américains afin de leur signaler qu'une personne ayant une arme en sa possession est en train de franchir la frontière ou semble vouloir le faire. Après tout, nous avons les mêmes préoccupations.

Le sénateur Lewis: Ils pourraient aussi décider: «Parfait; bon débarras».

[Translation]

Senator Nolin: You mentioned a nine-month delay between the actual royal assent and the coming into force of the legislation. Does the department intend to reach agreements with the various police forces — I am thinking in particular about provincial and municipal police forces — to ensure that the implementation process goes smoothly? Is this your intention? Perhaps agreements of this nature are already being negotiated.

[English]

Mr. Girard: As a practical matter, we certainly want to have accords in place with everyone, whether formalized or in the form of a memoranda of understanding or just an understanding among the enforcement community. It is our intention to have all of this in place. A major part of our consultations has been to ensure that the response times are appropriate. We are cognizant of the two-hour limitation and the Charter restrictions to which Mr. Roy referred. We want to ensure that we act with all dispatch.

Our aim is always the same — the protection of the Canadian public. We do not have an interest in holding these people any longer than absolutely necessary. We fully understand the confines and restrictions. We want to have accords in place, either verbal or based on our long-standing relations with these police forces in municipalities, to ensure that we can act as expeditiously as possible and in the interests of the protection of the Canadian public. Again, we have relationships with all of the agencies and organizations to which you referred today.

This is an enhancement of power, not a brand new power coming from nowhere. We confront dangerous individuals on a daily basis, and we often must seek the assistance of the police. This will be in addition to what we do now.

[Translation]

Senator Nolin: How many customs posts are there along the Canada-US border?

Mr. Girard: A total of 365.

Senator Nolin: Discounting the large cities — I am thinking mainly here about small border points between Vermont and Quebec because these are the ones I use — and setting aside Bill C-18 for the moment, in terms of enforcing the current legislation, are cooperation agreements already in place with municipal and provincial police forces?

Mr. Girard: We always deal with the provincial police at small border points. There are no municipalities in close proximity to these locations. The problem we have today is with border points in large cities and that is what we are trying to address through this legislation. I am talking about Windsor and other customs posts. The small border points do not pose a problem.

[Français]

Le sénateur Nolin: Monsieur Girard, vous venez de nous parler d'un délai de neuf mois entre la date de la sanction royale et la date de la mise en application de la loi. Est-ce que c'est l'intention du ministère de conclure des ententes avec des corps de police — je pense surtout à des corps de police provinciaux et municipaux — pour que la mise en oeuvre de cette loi se fasse de façon la plus harmonieuse possible? Est-ce que c'est votre intention de faire cela? Peut-être avez-vous déjà de telles ententes qui sont en train de se négocier.

[Traduction]

M. Girard: En termes pratiques, nous souhaitons certes avoir en place des accords, qu'ils soient officiels ou qu'il s'agisse de protocoles d'entente ou d'une entente tout court, avec tous les organes d'exécution de la loi. Nous avons l'intention d'avoir tout cela en place. Une grande partie de nos consultations a eu pour objet de faire en sorte que les délais d'intervention sont convenables. Nous sommes conscients de la limite de deux heures et des restrictions imposées par la Charte qu'a mentionnées M. Roy. Nous voulons faire en sorte d'agir dans les plus brefs délais.

Notre but est toujours le même, soit de protéger la population canadienne. Nous n'avons pas intérêt à garder ces personnes en détention plus longtemps qu'il ne le faut. Nous sommes pleinement conscients des restrictions. Nous souhaitons avoir en place des accords, soit verbaux soit fondés sur nos rapports de longue date avec les forces policières municipales, de manière à pouvoir agir le plus vite possible et dans le meilleur intérêt de la population canadienne. À nouveau, nous entretenons des rapports avec tous les organismes dont vous avez parlé aujourd'hui.

Il s'agit de conférer un pouvoir accru, non pas des pouvoirs entièrement nouveaux issus on ne sait d'où. Nous sommes confrontés à des personnes dangereuses tous les jours et nous sommes souvent appelés à demander l'aide de la police. Ces fonctions ne feront que s'ajouter à ce que nous faisons déjà.

[Français]

Le sénateur Nolin: Combien y a-t-il de postes frontaliers routiers entre le Canada et les États-Unis?

M. Girard: Trois cent soixante-cinq.

Le sénateur Nolin: Si on élimine les grandes villes — j'ai surtout en tête les petits postes frontaliers entre le Vermont et le Québec parce que ce sont ceux que je fréquente — est-ce que vous me dites que vous avez déjà, dans l'application actuelle de la loi, oublié le projet de loi C-18, vous avez des ententes de mise en oeuvre, de collaboration avec les corps de police municipaux et provinciaux?

M. Girard: Avec les petits postes frontaliers, c'est toujours avec la police provinciale. Il n'y a pas de municipalité près des postes frontaliers. Le problème qu'on essaie de résoudre aujourd'hui, c'est le problème avec les grandes villes, par exemple, Windsor et d'autres postes frontaliers. Les problèmes n'existent pas dans les petits postes frontaliers.

Senator Nolin: Someone who is intoxicated will not cross over at a point where a roadblock has been set up. Instead, he will choose a back road. These become the points of entry of choice of Canadians coming home late at night after having had one too many drinks in United States or after a day of skiing or après-ski activities. They are going to choose a customs post that is not manned at night. I do not know if there are still any posts like this left.

[English]

Mr. Girard: You are quite right. One of our areas of expertise today is targeting risk assessment and risk management. We can apply these same principles to all manner of ports. From time to time, we can descend upon a port like the one you described and do a 24-hour stint or examination or verification session to determine if we have a problem. If we do, it becomes similar to the Ride program, but for all customs reasons. We have means of monitoring the ports, by remote fashion in many instances, to determine whether, as a result of this initiative, the traffic increases at a port which may be near a busier port. As soon as we see that happening, we have the flexibility to respond quickly to address the problem — within hours.

Senator Nolin: I am concerned about the Charter question. Suppose an agent at a small port is forced to detain someone, but the provincial police do not answer the phone because it is three o'clock in the morning. I am concerned, because the person who is detained has rights. We want to ensure that Bill C-18 does not contravene the rights of that person. Usually, the laws are fine, but the way they are implemented can be a problem. Lawyers are very good at finding those areas.

Mr. Girard: Certainly, senator, it is something that we have considered. In previous discussions with this committee, we have indicated that in some of those areas we actually need to build suitable holding cells. As my friend Mr. Roy said, we have the two-hour restriction with respect to the breathalyzer and the 24-hour restriction with respect to bringing a person before a justice of the peace. We feel ourselves no less bound by those requirements than we would other circumstances, regardless of size of the port.

We do not anticipate this will be a routine occurrence. Other than the impaired driving offences, the three offences we are trying to target by this bill are serious. It is quite possible when we arrest someone to call for immediate assistance from other customs personnel to ensure the safety of the public and to also impress upon the police the need to respond as efficiently and effectively as possible.

[Translation]

Senator Nolin: You have just drawn my attention to a small detail. Is this how you plan to interpret Bill C-18 before a justice?

[English]

Mr. Girard: No, the police have to do that.

Le sénateur Nolin: La personne qui est en état d'ébriété, ne prendra pas le pont où elle sait qu'il y a un barrage, elle va prendre le pont où elle sait qu'il n'y a pas de barrage. Le «back road» va devenir la porte d'entrée au Canada pour les Canadiens qui reviennent à la maison après avoir pris un verre de trop aux États-Unis ou après avoir fait du ski et de l'après-ski jusqu'à des heures tardives. Ils vont alors chercher le poste frontalier où il n'y a personne la nuit. Je ne sais pas s'il en existe encore.

[Traduction]

M. Girard: Vous avez parfaitement raison. Un de nos domaines de compétence actuellement est de cibler l'évaluation et la gestion des risques. Nous pouvons appliquer les mêmes principes à tous les genres de port. De temps à autre, nous pouvons nous présenter dans un port comme celui que vous avez décrit et effectuer un contrôle sur une période de 24 heures afin de voir s'il y a un problème. Si nous constatons qu'il y en a effectivement un, l'opération se transforme en quelque chose se rapprochant du programme Ride, mais à des fins strictement douanières. Nous avons le moyen de surveiller les ports, souvent à distance, pour évaluer si, sous l'effet de cette initiative, l'achalandage s'accroît à un port qui se trouve peut-être à proximité d'un plus gros port. Dès que cela se produit, nous avons la marge de manoeuvre voulue pour intervenir rapidement — en quelques heures seulement.

Le sénateur Nolin: La question de la Charte me préoccupe. Prenons l'exemple d'un agent travaillant dans un petit port qui est obligé de garder quelqu'un en détention. Cependant, nul ne répond aux appels au poste de la sûreté provinciale parce qu'il est trois heures du matin. Cela me préoccupe, car la personne détenue a des droits. Nous souhaitons faire en sorte que le projet de loi-C-18 ne viole pas ses droits. Habituellement, les lois sont bien faites, mais leur application est parfois boiteuse. Les avocats trouvent rapidement les failles.

M. Girard: Sénateur, nous en avons certes tenu compte. Durant des discussions antérieures avec votre comité, nous avons précisé que, dans certaines régions, il faudra en réalité construire des cellules de détention convenables. Comme mon ami, M. Roy, l'a dit, nous n'avons que deux heures pour administrer l'alcootest et 24 heures pour traduire la personne devant un juge de paix. Ces exigences nous lient tout autant que dans les autres circonstances, peu importe la taille du port.

Nous ne prévoyons pas que pareille situation sera courante. Mises à part les infractions pour conduite en état d'ébriété, nous ciblons, dans le projet de loi à l'étude, trois infractions graves. Il est fort possible que, durant une arrestation, nous demandions l'aide immédiate d'autres employés des douanes de manière à assurer la protection du public et à faire comprendre également à la police la nécessité d'intervenir avec efficacité et efficience.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous venez d'attirer mon attention sur un petit détail. Est-ce votre interprétation du projet de loi C-18, que vous allez vous traduire devant un juge de paix?

[Traduction]

M. Girard: Non, c'est à la police qu'il appartient de faire cela.

[Translation]

Senator Nolin: You have the authority to detain someone and to subsequently deliver that person to a peace officer. Is that correct?

[English]

Mr. Girard: But the whole period is 24 hours, senator.

[Translation]

Senator Nolin: I understand, and that is why earlier, I asked a question about the word "forthwith" contained in a Criminal Code provision. "Forthwith" means "as soon as practicable." This means that there must be some facility on site for detaining the person in question, so that that person can be delivered to an authorized peace officer at the earliest opportunity. Hence my question to Mr. Roy concerning the time frame involved. Everyone should agree that a person should be detained, turned over to a peace officer pursuant to section 2 of the Criminal Code, and the matter brought before a justice, all within a 24-hour period.

Senator Joyal: Mr. Girard, do you have an agreement with the QPP or the OPP whereby you exchange information about vehicles that are being sought?

[English]

Mr. Girard: There is no accord of that type, senator. We have a look-out system with respect to vehicles, but those would be vehicles that have previously contravened the Customs Act, which indicates a propensity for doing such a thing. We can, if necessary, but it is stretching the system and is not automatic, determine what time a vehicle left Canada and what time it returned. However, it is not routine to do that. It is very labour intensive and takes a considerable amount of capacity in the system.

Senator Joyal: Does this bill now give you the capacity to enter into agreements with police agencies? With computerized systems, it is very easy to punch the plate number into the system and have a code come up if that plate had been researched by the police for an infraction or whatever reason the police might want to trace that vehicle.

Mr. Girard: Per se, no, but the bill does give us the capacity to arrest people for whom an arrest warrant exists, and we will determine that through the Canadian Police Information Centre, CPIC computer, which has that information in what we call "look-outs". It is not a means whereby we gather information and provide it to internal police forces or agencies in Canada. It is the other way round. We access their system to determine if there is an arrest warrant for an individual. That is the proposed methodology. It is not a methodology whereby we would provide information to internal police forces for investigative purposes. That is not our role.

The Chairman: This bill does not allow you to go on a fishing expedition.

Mr. Girard: It does not.

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous avez un pouvoir de détenir la personne et de transmettre cette détention à un agent de la paix?

[Traduction]

M. Girard: Nous ne disposons cependant que de 24 heures en tout, sénateur.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je comprends, mais c'est pour cela que tout à l'heure, je posais la question sur le mot «aussitôt» qui figure déjà dans le Code criminel. Aussitôt, cela veut dire «du moment que c'est possible de le faire». Donc cela veut dire que l'on doit avoir une configuration immobilière qui permet la détention de la personne et qu'aussitôt que l'on peut transmettre la détention à un agent de la paix autorisé, on le fait. C'était ma question à M. Roy sur la limite. Tout le monde doit s'entendre sur le fait que vous effectuez le début de la détention ou le commencement de la détention de 24 heures et le juge de paix est la fin du 24 heures, et qu'entre vous et le juge de paix, il y a un agent de la paix en vertu de l'article 2 du Code criminel.

Le sénateur Joyal: Monsieur Girard, avez-vous une entente avec la Sûreté du Québec ou l'Ontario Provincial Police selon laquelle vous pouvez échanger des informations sur les véhicules qui pourraient être recherchés?

[Traduction]

M. Girard: Il n'existe pas de pareil accord, sénateur. Nous avons en place un système de signalement, mais il ne porte que sur des véhicules ayant déjà enfreint la Loi sur les douanes, ce qui dénote une propension à le faire. Nous pouvons au besoin — mais ce serait pousser le système à ses limites, ce que nous ne faisons pas d'office — savoir quand un véhicule est sorti du Canada et quand il est rentré. Toutefois, de telles recherches ne sont pas courantes. Elles absorbent beaucoup de main-d'oeuvre et exigent un système très puissant.

Le sénateur Joyal: Le projet de loi à l'étude vous permet-il de conclure des accords avec les services de police? Grâce à l'informatique, il est très facile d'entrer le numéro de plaque minéralogique dans l'ordinateur et de faire afficher un code si le véhicule est recherché par la police pour une infraction ou pour une autre raison.

M. Girard: Il ne le prévoit pas comme tel, non. Il nous permet cependant d'arrêter les personnes à l'égard desquelles a été émis un mandat d'arrestation. Le Centre d'information de la police canadienne nous fournit ces renseignements dans ce que nous appelons les «avis de signalement». Ce n'est pas un moyen de réunir de l'information pour le compte des forces policières canadiennes. C'est plutôt l'inverse. Nous accédons à leur système pour voir si un mandat d'arrestation a été émis contre un tel. C'est la méthode envisagée. Nous ne nous en servirions pas pour fournir de l'information aux forces policières canadiennes qui mèneraient ensuite des enquêtes. Ce n'est pas notre rôle.

La présidente: Le projet de loi à l'étude ne vous permet pas de vérifier n'importe quoi.

M. Girard: Non.

Senator Joyal: A person coming to a border in a vehicle might have that vehicle checked for all kinds of infractions. It might be in a criminal case because there was a bank robbery and this is the vehicle that was reported, or it might be that the vehicle has been reported for highway code infractions or other things. Now that your customs agents are police agents, I am concerned to know if we are now giving you additional power to enter into agreements with police agencies to search the plate number of a vehicle. With the computerized system, it is so much easier to enter the number. By just entering the plate number in your system, the code will immediately appear on the screen. We know that.

Mr. Girard: With respect to the various situations you have described, in some cases the answer will be yes, but in most cases the answer will be no. If the police advise us that your vehicle is stolen, that is one of the objects of this bill, the recovery of stolen property. If the police advise us that there is a warrant out on you as an individual, that is one of the purposes of this bill. I can think of a situation where you may have had any number of unpaid parking tickets but have yet to have a warrant issued for your arrest. If there is no warrant issued for your arrest, we are not concerned about your parking tickets and this bill does not give us the power to deal with that. If you are wanted on a warrant for not having paid your parking tickets, this bill will have your name pop up in the computer, as you put it. It is an arrest warrant, not a parking ticket. I do not want to confuse the two.

Senator Joyal: What you are saying now is important, because when they ask for your name, they just ask for the surname. When I said, "Joyal," because of the accent, they immediately tried to determine if I am Canadian or not. If the customs agent has the impression that I am Canadian, they immediately ask where you live and then we go to another set of questions.

If you say that you now have the power to check if I am under warrant, then you will ask for more than just my last name. You will ask for my first name and perhaps my middle initial, because there might be more than one Joyal. It means there will be further checks and more questions asked at the border than there were previously.

Mr. Girard: There would be, but only so much as is minimally necessary to verify the information and the identity of a person. We do that many times today for citizenship and immigration purposes. We would do it in future for purposes of arrest warrant. However, we will not ask everyone these questions and then look to see if there is a warrant for your name. We need to see the name "Joyal" before we ask you more questions. It is not a fishing expedition at all. If we have a legitimate concern, we will ask a few more questions. The intention is to be minimally intrusive.

Le sénateur Joyal: Le véhicule fera peut-être l'objet de toutes sortes de vérifications au poste frontière pour voir s'il y a eu infraction. Il a peut-être servi entre autres à commettre un vol de banque ou des infractions au code de la route. Maintenant que vos agents des douanes ont des pouvoirs policiers, je crains que nous ne soyons en train de vous donner aussi le pouvoir de conclure des accords avec les services policiers vous autorisant à faire des recherches en fonction du numéro de plaque minéralogique du véhicule. Grâce à l'informatique, il est tellement plus facile de simplement taper le numéro. Dès que vous l'entrez dans le système, un code s'affiche immédiatement à l'écran. Nous savons cela.

M. Girard: En ce qui concerne les diverses situations que vous avez décrites, cela arrivera parfois, mais le plus souvent, la réponse est non. Évidemment, si la police nous avise que le véhicule a été volé, nous agissons puisque c'est l'un des objectifs du projet de loi à l'étude, c'est-à-dire de retrouver les biens volés. Si la police nous informe qu'un mandat a été émis contre vous, c'est aussi des raisons d'être du projet de loi à l'étude. Je conçois aisément d'une situation où vous pourriez avoir accumulé plusieurs contraventions non payées pour stationnement illégal, mais qu'il n'y a pas encore eu de mandat émis pour votre arrestation. S'il n'y a pas de mandat, vos contraventions nous laissent indifférents, et le projet de loi à l'étude ne nous confère pas le pouvoir d'agir. Par contre, si un mandat a été émis pour non-paiement des contraventions, votre nom apparaîtra à l'écran, comme vous le disiez. Nous parlons ici d'un mandat d'arrestation, non pas d'une contravention. Il ne faudrait pas mélanger les deux.

Le sénateur Joyal: Ce que vous êtes en train de dire a de l'importance parce que, quand ils tapent votre nom, ils tapent uniquement le nom de famille. Quand je réponds «Joyal», en raison de mon accent, ils cherchent immédiatement à savoir si je suis Canadien ou pas. Si l'agent des douanes a l'impression que je suis Canadien, il me demande immédiatement où j'habite, puis on passe à une autre série de questions.

Vous affirmez avoir désormais le pouvoir de vérifier si un mandat a été émis contre moi. Vous me demanderez donc plus que mon nom de famille. Vous voudrez connaître mon prénom, peut-être même l'initiale de mon second prénom, parce qu'il doit bien y avoir d'autres Joyal au Canada. On effectuera donc plus de vérifications et on posera plus de questions à la frontière que ce n'était le cas auparavant.

M. Girard: Ce serait effectivement le cas, mais les questions se limiteraient au strict nécessaire pour vérifier l'information et l'identité de la personne. Nous le faisons souvent actuellement à des fins de citoyenneté et d'immigration. Nous le ferions à l'avenir pour vérifier si un mandat d'arrestation a été émis. Toutefois, il n'est pas question de poser ces questions à tout un chacun, puis d'interroger l'ordinateur pour voir s'il y a un mandat émis en votre nom. Avant de pousser l'interrogatoire, il faut que le nom «Joyal» s'affiche à l'écran. Nous ne faisons pas une recherche tous azimuts. Si nous avons une préoccupation légitime, nous poserons quelques questions de plus. Nous cherchons à réduire au minimum l'intrusion dans votre vie privée.

The issue is not to enable our customs inspectors to have any more powers than they have today. Today they have the power and you are compelled to answer all reasonable questions put to you by an officer for the purposes of the Customs Act. You must do that today.

Senator Joyal: I know that.

Mr. Girard: We are only adding to that, on a parallel basis, the possibility of asking you some additional questions about middle initial with respect to any concern about an arrest warrant, but we must suspect that there is a warrant for you before we engage in a dialogue or question session. We are not fishing around for it.

Senator Joyal: Did you check with the privacy commissioner with regard to the the questions you will now be asking citizens?

Mr. Girard: Not on that particular issue, senator, but we certainly have had considerable experience with exactly the same practices and processes under the provisions of the Customs Act, without difficulty.

Senator Joyal: I put that question to you because in the past I was asked for my name, and I answered. The person who was with me in the car was asked for their name, and they answered. The next question was, "What is the relationship between the two of you?" Do you feel that is needed in the context of entering Canada?

Mr. Girard: Again, senator, it is often difficult to second-guess what may have happened on a given day, but it sounds to me like that may have been an immigration issue and the officer was just asking an additional question. I would not know the circumstances, but that would be my first supposition.

The Chairman: Senator Joyal, because you have some legitimate concerns here, this may well be a matter you would wish to discuss with Mr. Girard later.

Senator Moore: I wish to follow up on the last point raised by Senator Nolin. How is the time of detention recorded or logged?

Mr. Girard: The clock on the 24 hours starts at the point of arrest.

Senator Moore: Is there a written record?

Mr. Girard: This is where our training comes in and what we currently do. It is very important for us to keep a log and record of the processes as we go along. Like other peace officers, our officers have the typical little black notebook in which they keep their records. That is where it would be noted.

Senator Moore: Would the detainee be given a copy?

L'idée n'est pas de permettre à nos inspecteurs de douanes d'exercer plus de pouvoirs qu'ils n'en exercent déjà. Ils ont déjà le pouvoir, et vous êtes tenu de répondre à toutes les questions raisonnables que pourrait vous poser un agent aux fins de l'application de la Loi sur les douanes. Vous êtes déjà obligé de le faire.

Le sénateur Joyal: Je le sais.

M. Girard: Nous n'ajoutons en parallèle que la possibilité de vous poser quelques questions de plus au sujet de votre second prénom afin de voir s'il y a un mandat d'arrestation. Cependant, avant d'amorcer le dialogue ou de commencer à poser des questions, il faut au départ soupçonner que pareil mandat existe. Nous ne cherchons pas à en savoir plus long.

Le sénateur Joyal: Avez-vous vérifié auprès du Commissariat à la protection de la vie privée que vous avez le droit de poser les questions que vous poserez désormais aux citoyens?

M. Girard: Pas à cet égard particulier, sénateur, mais nous avons certes une longue expérience de ces mêmes pratiques et processus en vertu de la Loi sur les douanes, et cela ne nous a jamais causé de difficulté.

Le sénateur Joyal: Je vous pose la question parce que, dans le passé, on m'a demandé mon nom, et j'ai répondu. Puis, la personne qui m'accompagnait s'est fait demander son nom, et elle a répondu. On nous a ensuite demandé: «Quelle est la relation entre vous deux?» Jugez-vous qu'il est essentiel de le savoir?

M. Girard: À nouveau, sénateur, il est souvent difficile de faire des conjectures au sujet de ce qui s'est peut-être produit à un certain moment donné, mais il me semble que l'agent posait simplement une autre question aux fins d'application de la Loi sur l'immigration. J'ignore les circonstances exactes, mais c'est ce que je supposerais au départ.

La présidente: Sénateur Joyal, puisque vous avez des préoccupations légitimes à cet égard, il conviendrait peut-être de rencontrer M. Girard plus tard.

Le sénateur Moore: J'ai une question qui se greffe au dernier point soulevé par le sénateur Nolin. Comment s'effectue le décompte de la durée de détention?

M. Girard: Les minutes sont comptées dès l'arrestation.

Le sénateur Moore: L'heure d'arrestation est-elle consignée quelque part?

M. Girard: Voilà où intervient la formation que nous recevons. Je vais vous expliquer comment nous procédons actuellement. Il est très important que nous tenions un journal des événements. Tout comme les autres agents de la paix, nos agents ont en leur possession le petit calepin noir réglementaire dans lequel ils tiennent leur journal. C'est dans ce calepin que serait notée l'heure de l'arrestation.

Le sénateur Moore: La personne détenue en recevrait-elle copie?

Mr. Girard: Not of the notebook, but the detainee certainly knows the moment at which he or she is arrested because he or she is told, "You are under arrest," and given their Charter rights.

Senator Nolin: Are they told they have access to a lawyer?

Mr. Girard: Absolutely.

Senator Moore: Is it, "You are under arrest as of 12:30," or just, "You are under arrest"? He or she may not be wearing a watch. Are they given the time? I am concerned about the start-up of the clock and who has the final say as to what the starting minute was.

Mr. Girard: The question of when an arrest takes place has often been an interesting discussion in the common law. In cases of this nature, the suspect or the individual will be told, "You are under arrest." If the person is not aware of the time and the officer has noted the time in his or her book, and if there is any perceived oversight in that regard, I am certain it would be cleared up when the person exercised his or her right to contact a lawyer.

Senator Moore: The detainee is put into the hands of a police officer who takes the detainee to a justice of the peace within 24 hours.

Mr. Girard: Yes, within 24 hours.

Senator Moore: Is that police officer also given an official record of the time of arrest so that he knows that the clock has begun to run an hour before he got there and he has one hour, if it is a breathalyzer offence, to get to the machine?

Mr. Girard: We are sensitive to that. We consider it a key element. We know the police are sensitive to it, as they have been working under that regime for years. Part of the handing over of the arrestee to police would include that very pertinent information, which we consider especially critical in the case of a breathalyzer due to the strict time limit of two hours and no less critical but somewhat less urgent in the case of the 24 hours before the justice of the peace. Our officers will be fully and completely trained in that regard.

Your suggestion is a good one. We will consider in the training the assurance that the arrestee be advised of the time of arrest as well. It is a point that I find of interest.

Senator Moore: That would be interesting for the defence. Mr. Roy, do you have a comment?

Mr. Roy: Yes, I have something to add on the question of arrest and what can happen. I would remind honourable senators that the Charter already provides for strict rules for law enforcement when someone is being arrested. On arrest or detention, everyone has the right to be informed promptly of the reasons therefore, to retain and instruct counsel without delay, and to be informed of that right. There is that obligation on law enforcement officers upon arrest. The "arrest" takes place when you refrain someone from going where he or she wants to go.

M. Girard: Elle ne recevrait pas copie du calepin. Cependant, elle ne peut pas ne pas connaître le moment auquel elle a été arrêtée, puisqu'on lui dit: «Vous êtes en état d'arrestation». On lui fait ensuite la lecture des droits que lui confère la Charte.

Le sénateur Nolin: Lui dit-on qu'elle peut se procurer les services d'un avocat?

M. Girard: Naturellement!

Le sénateur Moore: Lui dit-on: «Vous êtes en état d'arrestation à compter de 12 h 30» ou plutôt: «Vous êtes en état d'arrestation»? Cette personne ne porte peut-être pas de montre. Lui précise-t-on l'heure? Le moment à partir duquel se fait le décompte me préoccupe.

M. Girard: Cette question du moment exact auquel a lieu l'arrestation a souvent donné lieu à d'intéressants débats en common law. Dans les cas de cette nature, le suspect, c'est-à-dire la personne détenue, sera avisé qu'il est en état d'arrestation. Si la personne ignore à quelle heure elle a été arrêtée et que l'agent l'a notée dans son calepin, si on a l'impression qu'il y a eu un oubli à cet égard, je suis certain que tout s'éclaircira quand la personne exercera son droit de communiquer avec un avocat.

Le sénateur Moore: Le détenu est remis à un policier qui s'occupe de le traduire devant un juge de la paix dans les 24 heures.

M. Girard: Effectivement, dans les 24 heures.

Le sénateur Moore: Ce policier reçoit-il aussi un acte rédigé qui précise l'heure de l'arrestation pour qu'il sache que le décompte a commencé une heure avant son arrivée et qu'il lui reste une heure, s'il veut faire subir un alcootest au détenu?

M. Girard: Nous sommes conscients de cette exigence. Nous la considérons comme un élément clé. Nous savons que les policiers en sont aussi conscients, puisqu'ils travaillent sous ce régime depuis des années. Lorsque la personne arrêtée est confiée aux policiers, les documents qui l'accompagnent comprennent ces renseignements très pertinents que nous considérons absolument névralgiques lorsqu'il s'agit de faire subir un alcootest en raison de la stricte limite de deux heures et que nous considérons tout aussi névralgique, mais un peu moins pressante lorsqu'il s'agit de traduire le détenu devant un juge de la paix dans les 24 heures. Nos agents recevront une formation complète à cet égard.

Votre suggestion a du bon. Nous envisagerons la possibilité d'inclure dans la formation l'assurance que la personne arrêtée est avisée de l'heure de son arrestation. C'est un point intéressant.

Le sénateur Moore: Il serait intéressant pour la défense. Monsieur Roy, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Roy: Oui, j'aurais des précisions à donner au sujet de l'arrestation et de ce qui peut arriver. Je rappelle aux honorables sénateurs que la Charte prévoit déjà des règles très strictes d'exécution de la loi lors d'une arrestation. Chaque personne a le droit, lors de son arrestation ou de sa mise en détention, d'être informée promptement des motifs de cette arrestation ou mise en détention, de retenir les services d'un avocat, de s'entretenir avec lui sans plus tarder et d'être informée de ce droit. Les agents d'exécution de la loi sont obligés de communiquer ces renseigne-

At the end of the day, the 24 hours that we have been talking about can be a bit of a red herring. The person detained and arrested will be in touch with a lawyer. If that person is not brought before a justice of the peace within 24 hours, the lawyer will bring an application for habeas corpus with most probably some sort of application for damages. The rights of detainees and arrestees are well protected under our law. What is more important — and I am glad that Mr. Girard told you about this — the training that is to be provided to custom officers will be very clear in this regard. It must be.

Senator Moore: We heard evidence from other witnesses that the incidence of impaired driving cases is very frequent. Being able to address that law in the Criminal Code by having a two-hour time limit is helpful. Someone must have a record. That is all I am saying.

Mr. Roy: Yes, definitely.

Senator Corbin: Great expectations were created in the mind of the travelling public under free trade and the open borders concept. However, I have yet to see them happening. We seem to be going in a trend contrary to the European mindset in this respect. Do you have any comments on that?

Mr. Girard: The European concept is somewhat different because they now have external borders around the European Union. They can travel freely from country to country. I do not find it any easier entering Europe than I do entering Canada. I find that they have the same requirements and strictures that we do.

If it is a question of timing, it seems to me that the average length of time you would spend at a primary examination on the highway would be 20 seconds or less, on average, but there are always exceptions. Commercial traffic for support of major industries such as the automotive industry crosses the border and is released on minimum documentation or on electronic data interchange without stopping. We are as good as or better than — if I may be so bold to say so — the Europeans in regard to our efficacy, efficiency and speed.

Against that, the people in our Directorate of Contraband and Intelligence Services are very dedicated and must work hard in terms of risk assessment, targeting risk management in order to allow the wheels of commerce to turn as fast as they can, to allow people to cross the border as efficiently as possible, while at the same time protecting Canadians.

As part of our mandate with this bill, we see the protection of Canadians and society. The behaviours we are trying to address are of concern to every Canadian citizen. Our statistics and research, including some anecdotal evidence, tends to indicate that when it becomes public knowledge in areas such as Windsor and Sarnia that every customs and primary inspection line is staffed by an officer who has the capacity to request a breath sample if reasonable grounds exist, the incidences of impaired driving at the border will drop dramatically.

ments à la personne lorsqu'ils l'arrêtent. Il y a «arrestation» quand vous empêchez quelqu'un d'aller où il veut.

En fin de compte, la période de 24 heures dont nous parlons est peut-être une habile diversion. La personne détenue ou arrêtée communiquera avec un avocat. Si elle n'est pas traduite devant un juge de la paix dans les 24 heures, l'avocat fera une requête d'habeas corpus et réclamera fort probablement des dommages-intérêts. Les droits des détenus et des personnes arrêtées sont bien protégés par la loi. Fait plus important encore — et je suis content que M. Girard vous en ait parlé —, la formation qui sera offerte aux agents des douanes sera très claire à cet égard. Il faut qu'elle le soit.

Le sénateur Moore: D'autres témoins nous ont dit que les cas de conduite avec facultés affaiblies étaient très fréquents. Le fait d'être capable de répondre aux exigences du Code criminel dans les deux heures est utile. Quelqu'un doit avoir cela par écrit quelque part. C'est tout ce que je dis.

M. Roy: Bien sûr!

Le sénateur Corbin: On a créé de grandes attentes chez le public voyageur avec le principe du libre-échange et des frontières ouvertes. Toutefois, ces principes ne sont pas encore mis en oeuvre. En fait, nous semblons suivre la tendance inverse, aller à contre-courant de ce qui fait en Europe à cet égard. Avez-vous des observations à nous faire à ce sujet?

M. Girard: La situation européenne est quelque peu différente parce qu'on a maintenant doté l'Union européenne de frontières externes. On peut se déplacer librement d'un pays à l'autre au sein de l'Union même. Par contre, il n'est pas plus facile d'entrer en Europe que d'entrer au Canada. Nous avons les mêmes exigences et les mêmes règles.

Si vous parlez du facteur temps, il me semble que l'examen initial sur la route ne devrait pas prendre plus de 20 secondes, en moyenne, mais il y a toujours des exceptions. Le trafic commercial attribuable aux grandes industries comme celle de l'automobile franchit la frontière sans être stoppé, moyennant une documentation minimale ou un échange de données électronique. J'oserais dire que nous n'avons rien à envier aux Européens en termes d'efficacité, d'efficience et de rapidité.

Parallèlement, les employés de notre Direction de la contrebande et des services de renseignements sont très dévoués et travaillent fort à évaluer les risques et à cibler la gestion de manière à ne pas entraver la rapidité des échanges commerciaux, à permettre aux personnes de franchir la frontière le plus efficacement possible, tout en protégeant les Canadiens.

Dans le cadre du mandat que nous confère le projet de loi à l'étude, il faut voir à la protection des Canadiens et de la société canadienne. Les comportements que nous cherchons à prévenir préoccupent tous les citoyens canadiens. Selon nos données statistiques et la recherche effectuée, y compris certaines preuves anecdotiques, quand il est de notoriété publique dans des régions comme celles de Windsor et de Sarnia que chaque guérite est dotée d'un agent qui peut exiger un échantillon d'haleine s'il a des motifs raisonnables de croire que la personne a des facultés

The Chairman: To wrap up, I have a question about the crucial area of training. Representatives from the Customs Excise Union told us that they had learned that Revenue Canada officials had entered into talks with the RCMP about establishing a memorandum of understanding about border responsibilities but that these senior level talks had broken down. What is the situation now? These senior level talks will be absolutely essential in the training process.

Mr. Girard: It may well be. I cannot say I am privy to the same information as the union. Therefore, I may be at a slight disadvantage in responding to your question.

There is certainly no difficulty in entering into discussions and negotiations with our friends in the RCMP with respect to training and skill sets that would be required, both in terms of seeking their assistance and experience in that regard and in consulting them in general. The talks to which the union may have been referring — and I must speculate here — may have been related to the much larger issue of the government's program review which was put into place some years before. They may relate to the distinctions between the border patrol between border points, which is the responsibility of the RCMP, and the border points themselves, which are the responsibility of customs.

I can only add that, in my estimation, the talks to which the union refer as having broken down neither reflect nor impair the efficient training of our officers with respect to the essential needs that have been identified.

Senator Joyal: If the United States continues with their project of imposing visas on Canadians who are entering their country, the customs agents at the Canadian border will have the same information available to them on their computers, will they not? That is to say, the two countries can exchange information contained in the data that is entered into the computer when you cross the border into the United States. Could you confirm that?

Mr. Girard: No. The computers are not linked, but we have mutual assistance agreements whereby we can make specific requests for civic information. It must relate to Customs purposes under our mutual assistance agreements and treaties with, in this case, the United States. We would not be able to gain immediate access to the United States computers. We do not have modem access, as you referred to earlier; nor do they. If they request information on a specific individual, they must justify that request. Similarly, if we request information, we must justify such request as being strictly for customs purposes.

This applies as well to other countries with which we have mutual assistance agreements. They are very clear. They are completely circumscribed that it must be for customs purposes and justified, if necessary. Also, it cannot be shared with third

affaiblies, le nombre de cas de conduite avec facultés affaiblies à la frontière a tendance à chuter sensiblement.

La présidente: Pour faire la synthèse, j'ai une question au sujet du domaine crucial de la formation. Des représentants de Customs Excise Union Douanes Accises nous ont affirmé avoir appris que des fonctionnaires de Revenu Canada étaient en pourparlers avec la GRC concernant la signature d'un protocole d'entente relatif au partage des responsabilités à la frontière, mais que ces pourparlers de haut niveau avaient échoué. Quelle est la situation actuelle? Ces pourparlers de haut niveau seront absolument cruciaux au processus de formation.

M. Girard: Cela se peut bien. Je ne peux pas dire que je dispose du même avantage que le syndicat. Par conséquent, je ne suis peut-être pas en aussi bonne mesure que lui de répondre à votre question.

L'amorce de pourparlers et de négociations avec nos amis de la GRC en ce qui concerne la formation et les compétences requises, que ce soit pour demander leur aide et profiter de leur expérience à cet égard ou simplement pour les consulter, ne cause certes pas de difficulté. Les pourparlers auxquels fait peut-être allusion le syndicat — et je fais des conjectures — portaient peut-être sur la question beaucoup plus générale de l'examen des programmes du gouvernement qui a été entrepris il y a quelques années. Il porte peut-être sur la distinction entre la patrouille de la frontière entre les différents postes-frontières — qui relève de la GRC — et les postes-frontières comme tels, qui relèvent des Douanes.

Je peux seulement ajouter que, à mon avis, les pourparlers qui, selon le syndicat, auraient échoué ne sont pas le reflet de la formation efficace offerte à nos agents en ce qui concerne les besoins essentiels repérés et qu'ils ne l'entravent pas.

Le sénateur Joyal: Si les États-Unis persistent à vouloir exiger des visas des Canadiens qui entrent chez eux, les agents des douanes à la frontière canadienne disposeront des mêmes renseignements à leur écran d'ordinateur, n'est-ce pas? En d'autres mots, les deux pays peuvent échanger de l'information figurant dans les banques de données quand vous franchissez la frontière pour entrer aux États-Unis. Pouvez-vous me le confirmer?

M. Girard: Non. Les ordinateurs ne sont pas reliés entre eux. Par contre, il existe des accords d'aide mutuelle qui nous permettent de demander des renseignements précis sur certaines personnes. Il faut que ces demandes soient liées aux fins d'application de la Loi sur les douanes selon les accords et les traités d'aide mutuelle passés, dans ce cas-ci, avec les États-Unis. Il ne nous serait pas possible d'accéder d'office à leurs banques informatisées. Nous n'avons pas d'accès par modem, comme vous l'avez mentionné plus tôt, pas plus qu'eux. S'ils nous demandent des renseignements sur une personne en particulier, il faut qu'ils justifient cette requête. De la même façon, si nous demandons des renseignements, nous devons justifier chaque requête par des motifs strictement douaniers.

Les mêmes exigences s'appliquent pour tous les autres pays avec lesquels nous avons passé des accords d'aide mutuelle. Ces accords sont très clairs. Ils précisent bien qu'il faut que la requête soit liée à des fins d'application de la Loi sur les douanes et

parties without the permission of the giver of the information. It is not routine access to any information that you have described; it is very proscribed and restrictive.

Senator Joyal: In other words, if we ever have to file visa forms with the U.S. — and we will probably need to describe the vehicle or how we are crossing the border in that file — that information will be contained in the American computer at the border.

Mr. Girard: That is correct. It will not be in Canadian computers. We would need to have good reason for asking for it on a case-by-case basis. We could not ask for the entire memory bank of that computer. We would need a reason for asking for specific information.

The Chairman: If there are no further questions, I thank you all for attending here today.

Is it your wish that we proceed to clause-by-clause consideration of the bill now?

Senator Lewis: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: It is moved by Senator Lewis that the committee dispense with clause-by-clause consideration of Bill C-18. Is that the wish of the committee?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried.

Senator Lewis: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The motion is carried, and the bill will be reported without amendment.

The committee adjourned.

justifiée, au besoin. De plus, les renseignements ainsi obtenus ne peuvent pas être partagés avec des tiers sans la permission de celui qui a fourni les données. Nous n'avons pas couramment accès aux données que vous avez décrites; cet accès est très limité.

Le sénateur Joyal: En d'autres mots, s'il fallait déposer des demandes de visa auprès des États-Unis — et il faudrait probablement y décrire le véhicule ou la façon dont la frontière sera franchie —, l'information figurerait dans la banque de données américaine utilisée à la frontière.

M. Girard: C'est exact. Les renseignements ne figureront pas dans les ordinateurs canadiens. Il faudrait que nous ayons une raison valable de demander ces renseignements et justifier chaque demande. Nous ne pourrions pas demander que toute la banque de données nous soit transférée. Il faudrait que nous soyons justifiés de demander des renseignements particuliers.

La présidente: S'il n'y a plus de questions, je tiens à remercier toutes les personnes ici présentes.

Plaît-il aux honorables sénateurs de passer à l'étude article par article du projet de loi?

Le sénateur Lewis: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Le sénateur Lewis propose que le comité saute l'examen article par article du projet de loi C-18. Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter la motion?

Des voix: D'accord!

La présidente: La motion est adoptée.

Le sénateur Lewis: Je propose que nous fassions rapport du projet de loi sans amendement.

La présidente: Les membres du comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord!

La présidente: La motion est adoptée, et il sera fait rapport du projet de loi sans amendement.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-18:

From the Department of Justice:

Mr. Yvan Roy, Senior General Counsel, Criminal Law Policy.

From the Department of Revenue Canada:

Mr. Paul Girard, Interim Director General, Contraband and
Intelligence Services Directorate, Customs and Trade
Administration Branch.

Sur le projet de loi C-18:

Du ministère de la Justice:

M. Yvan Roy, avocat général principal, Politique en matière
de droit pénal.

De Revenue Canada:

Paul Girard, directeur général intérimaire, Direction de la
contrebande et des services de renseignements, Direction
générale des douanes et de l'administration des politiques
commerciales.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, April 29, 1998

Le mercredi 29 avril 1998

Issue No. 23

Fascicule n° 23

Eighth meeting on:
Examination of Bill C-220, An Act to amend
the Criminal Code and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Huitième réunion concernant:
L'étude du Projet de loi C-220, Loi modifiant
le Code Criminel et la Loi sur
le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre
liée à la perpétration d'un acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (<i>acting</i>))
* Graham, P.C.,	Moore
(or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, P.C.	Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Pursuant to Rule 85(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator DeWare substituted for that of the Honourable Senator Rossiter. (*April 15, 1998*)

The name of the Honourable Senator Gigantès substituted for that of the Honourable Senator Corbin. (*April 29, 1998*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (<i>suppléant</i>))
* Graham, c.p.,	Moore
(ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, c.p.	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Rossiter. (*Le 15 avril 1998*)

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Corbin. (*Le 29 avril 1998*)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, April 29, 1998

(24)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:39 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore and Pépin. (7)

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (*See Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.*)

WITNESSES:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy;

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section;

Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law;

Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Heritage.

From the Canadian Copyright Institute:

Ms Grace Westcott, Executive Secretary.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director;

Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of Violence/ Canadian Centre for Missing Children.

From the Law Union of Ontario and the Writers' Union of Canada:

Ms Marian Hebb, Member, Lawyer.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Richard G. Mosley, together with Steven Sharzer, Jeff Richstone and Paul Saint-Denis, answered questions.

Ms Grace Westcott made a statement and answered questions.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 29 avril 1998

(24)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 39, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore et Pépin (7).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son examen du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (*Le texte de l'ordre de renvoi figure dans le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.*)

TÉMOINS:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politiques pénales;

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne;

M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, Droit pénal;

M. Jeff Richstone, avocat-conseil, Service du contentieux, Patrimoine canadien.

De la Canadian Copyright Institute:

Mme Grace Westcott, secrétaire exécutive.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif;

M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence/ Centre canadien pour enfants disparus.

De la Law Union of Ontario and the Writers' Union of Canada:

Mme Marian Hebb, membre, avocat-conseil.

La présidente fait une déclaration.

M. Richard G. Mosley répond aux questions, de concert avec Steven Sharzer, Jeff Richstone et Paul Saint-Denis.

Mme Grace Westcott fait une déclaration et répond aux questions.

Mr. Steve Sullivan and Mr. Gary Rosenfeldt each made a statement and answered questions.

Ms Marian Hebb made a statement and answered questions.

At 6:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

MM. Steve Sullivan et Gary Rosenfeldt font une déclaration et répondent aux questions.

Mme Marian Hebb fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, April 29, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 3:39 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have a quorum. I would invite the witnesses from the Department of Justice to come to the table. Please proceed.

Mr. Richard G. Mosley, Q.C. Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch, Department of Justice: Honourable senators, my colleagues and I appear in response to a March 19, 1998 written invitation we received from the committee clerk. We responded in a letter, signed by me, dated April 2 — which I presume has been distributed to members of the committee.

In light of the fact that we have laid out our comments on the proposed amendments to the bill, which were proposed to you by Mr. Wappel during his last appearance, we will dispense with any opening statement this afternoon and proceed to any questions which members of the committee may have.

Senator Beaudoin: When you first gave testimony before this committee, Mr. Mosley, you convinced me that this bill is seriously flawed, as far as the division of powers is concerned and as far as the Canadian Charter of Rights is concerned. It is certainly against freedom of expression, and I cannot see how it may be justified in a free and democratic society.

I am not satisfied, after having read Mr. Wappel's amendments, with the question of the division of powers. Obviously, the Parliament of Canada may legislate in respect of copyrights; however, if you eliminate the criminal law aspect of that bill, we may be in some difficulty.

It is also a fact that the Charter of Rights and Freedoms has not been modified; the section relating to freedom of expression is still in effect. The Supreme Court is very generously interpreting the Charter of Rights and Freedoms, and I agree with them.

I should like to know a little more precisely why you come to the conclusion that the bill is still seriously flawed. Will elimination of the criminal law aspect render the bill acceptable? I do not believe so, however, you are the departmental expert and I rely heavily on the Department of Justice and the Canadian bar.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 29 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à perpétration d'un acte criminel) se réunit aujourd'hui à 15 h 39 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, comme nous avons quorum, j'inviterais les témoins du ministère de la Justice à se joindre à nous à la table. Veuillez procéder.

M. Richard G. Mosley (c.r., sous-ministre adjoint, Direction des politiques pénales et de la justice communautaire, ministère de la Justice): Honorables sénateurs, c'est pour donner suite à l'invitation écrite du 19 mars dernier que nous avons reçue du greffier du comité que mes collègues et moi comparaissons devant vous aujourd'hui. Nous avons répondu au moyen d'une lettre portant ma signature et datée du 2 avril. Je suppose qu'on en a distribué des copies aux membres du comité.

Étant donné que nous avons exprimé nos vues au sujet des amendements que M. Wappel a proposé d'apporter au projet de loi lors de sa dernière comparution devant le comité, nous ne ferons aucune déclaration liminaire cet après-midi. Nous répondrons plutôt aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous avez comparu la première fois devant ce comité, monsieur Mosley, vous m'avez convaincu que cette mesure législative est très imparfaite, d'une part en ce qui a trait à la division des pouvoirs et, d'autre part, en ce qui concerne la Charte canadienne des droits et libertés. Il constitue certes un empiétement sur la liberté d'expression et je ne vois pas comment il peut se justifier dans une société libre et démocratique.

Après avoir lu les amendements proposés par M. Wappel, je ne suis toujours pas convaincu en ce qui a trait à la division des pouvoirs. Il est évident que le Parlement du Canada peut légiférer en matière de droits d'auteur. Cependant, si vous supprimez les modifications au code criminel, il se peut qu'on se trouve en difficulté.

Il y a aussi le fait que la Charte des droits et libertés n'ait pas été modifiée; l'article concernant la liberté d'expression est toujours en vigueur. La Cour suprême interprète de façon très large la Charte des droits et libertés et je suis d'accord avec elle.

J'aimerais que vous m'expliquiez davantage les raisons qui vous mènent à conclure que le projet de loi est toujours très imparfait. Rendra-t-on le projet de loi plus acceptable en supprimant les modifications au Code criminel? Je ne le crois pas, mais comme vous êtes spécialiste en la matière je m'en remets entièrement au ministère de la Justice et au Barreau canadien.

Mr. Mosley: As we indicated in our April 2 letter, we remain of the view that the bill is seriously flawed, both from the Charter and a Berne Convention perspective.

With regard to the issue of the division of powers that Mr. Wappel has attempted to address through the deletion of the Criminal Code provisions of his bill, it is accurate to say that that goes a long way toward addressing that particular concern. However, it would still be arguable that the effect of the bill insofar as it deals with the copyright interests of the author could be argued to be a colourable infringement of the contractual private property interests of the author. It might still be attacked under a division of powers argument.

However, putting that aside, our primary concerns at this point remain with the Charter and Berne Convention implications. I will turn to my colleague, Mr. Sharzer, who will outline why we remain concerned about this bill.

Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section, Department of Justice: Madam Chairman, the thrust of the provisions in the bill, even with the changes that have been proposed, remain much as they were before. The basic thrust is the vesting of copyright in the Crown with respect to these provisions, and Mr. Mosley and Mr. Michael Peirce spoke to this before.

To that end, the potential effect of taking away profits from these sorts of publications — the cumulative effect of vesting copyright in the Crown — would have an effect on freedom of expression and probably be found to be a violation of section 2(b) of the Charter. The basic thrust of the bill in that respect has not changed, and thus our comments remain the same.

Mr. Mosley: To add to that, reference was made to the work that was done by the Uniform Law Conference of Canada — which has been engaged over the course of the past several years in the development of a model statute for the provinces to consider adopting — which would address the harm to which this bill is directed.

Before entering into an effort to draft the bill, the conference devoted a considerable amount of time and attention to the Charter issues and, in that regard, throughout the drafting process, the freedom of expression concerns were foremost in the minds of those who worked on that project. That model bill was largely completed last summer and distributed to jurisdictions for their comment over the course of the succeeding months.

Even with all the care and attention that went into that process, we have subsequently received an opinion from the Province of Saskatchewan's director of constitutional law who suggests that, *prima facie*, that bill, which includes a number of safeguards directed at protecting the Charter interests of the individual, would be in violation of section 2(b) of the Charter. The author of that opinion went on to indicate that, in his opinion, the bill was sustainable under a section 1 analysis of the issues.

M. Mosley: Comme nous l'avons dit dans notre lettre du 2 avril, nous sommes toujours d'avis que le projet de loi est très imparfait tant en ce qui concerne la Charte que la Convention de Berne.

Pour ce qui est du problème que posait la division des pouvoirs, M. Wappel a tenté de le corriger en supprimant les modifications au Code criminel prévues dans son projet de loi et il est juste de dire qu'il a fait un bout de chemin. Cependant, d'aucuns pourraient toujours prétendre que ce projet de loi, du moins en ce qui concerne les droits d'auteur, pourrait constituer une atteinte déguisée au droit privé et contractuel de propriété de l'auteur. Il serait toujours possible d'invoquer l'argument relatif à la division des pouvoirs.

Cependant, cela dit, ce qui nous préoccupe surtout pour l'instant, ce sont les répercussions sur la Charte et la Convention de Berne. Je vais maintenant passer la parole à mon collègue M. Sharzer, qui vous expliquera pourquoi nous continuons à faire des réserves sur ce projet de loi.

M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de la personne, ministère de la Justice: Madame la présidente, malgré les changements qui ont été proposés, l'idée maîtresse des dispositions du projet de loi n'a pour ainsi dire pas changé. Elle consiste à saisir Sa Majesté du droit d'auteur en ce qui concerne les dispositions dont MM. Mosley et Michael Pierce ont déjà parlé.

À cette fin, le retrait des avantages financiers tirés de la publication de ces oeuvres — l'effet cumulatif de la dévolution du droit d'auteur à la Couronne — aurait des répercussions sur la liberté d'expression et serait probablement considéré comme une violation du paragraphe 2b) de la Charte. Comme l'idée maîtresse du projet de loi à cet égard n'a pas changé, il en va de même pour nos observations.

M. Mosley: De plus, on a fait allusion aux travaux de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada qui s'est occupée ces dernières années de l'élaboration d'une loi type à soumettre aux provinces qui réglerait le problème que suscite ce projet de loi.

Avant d'entreprendre la rédaction du projet de loi, la Conférence a consacré beaucoup de temps et d'attention aux problèmes que suscite la Charte et, à cet égard, au cours du processus de rédaction du projet de loi, les auteurs n'ont pu s'empêcher de penser aux problèmes inhérents à la liberté d'expression. Le projet de loi type a été terminé l'été dernier et a été distribué aux diverses compétences qui devaient nous faire part de leurs observations dans les mois suivants.

Malgré tout le soin et l'attention qui ont été apportés à ce processus, nous avons reçu par la suite l'opinion du directeur du droit constitutionnel de la Saskatchewan qui laisse entendre que, de prime abord, ce projet de loi, qui inclut un certain nombre de dispositions visant à protéger les droits individuels prévus dans la Charte, violerait le paragraphe 2b) de la Charte. L'auteur de cette opinion est aussi d'avis que le projet de loi serait défendable aux termes de l'article 1.

However, if I may point to some of the differences with that bill, it leaves the question ultimately of whether there should be any seizure of the proceeds of the publication, with a court to determine. The court is directed to 2(b) considerations and is also left with a residual discretion to order that the proceeds not be paid into the account of a government agency which otherwise would be responsible for administering them and directing them to the purposes of the victims of the author's crimes.

This is a very difficult area in which to attempt to legislate. Even with considerable care and attention given to building safeguards into the regime, we find no comparable safeguards in this proposal that is before you. It is our view that, in those circumstances, this is constitutionally vulnerable.

Much of the discussion before this committee has turned on issues in relation to the Berne Convention and much of our response is directed at those issues. We would be pleased to address them in greater detail, if you so wish, and for that purpose I would turn to Jeff Richstone.

Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Canadian Heritage, Department of Justice: Honourable senators, our argument on the copyright side is basically that the amendment or the suggestions do nothing to change the principal flaw of the bill, which is that the amendment and the addition of proposed subsection 4(d) is a violation of the Berne Convention.

There was testimony by Mr. Wappel before this committee that since the Berne Convention did not contain a definition of "author," member states were at liberty to define it as they would. He pointed to sections 12 and 13(3) of the Copyright Act, which deal, respectively, with Crown copyright, and the employee creations in the course of employment with an employer, that the employer gets the copyright. He suggested that, on the basis of those two precedents, Canada could, in conformity with the Berne Convention, enact this kind of provision. As Mr. Mosley pointed out in his letter to the clerk, we take issue with that kind of analysis.

The Berne Convention, it is true, does not contain a definition of author, and states are at some kind of freedom to define it as they will, but not totally without any regard to the intent and purpose of the Berne convention and not totally without any regard to the nature of the Berne convention. It is a convention aimed at protecting authors of literary and artistic works.

The two provisions in question that he cited as precedents are very different from this one. In those two provisions, we have a subsisting relationship between the employee and the employer in which the employee has been specifically contracted by the employer to produce these works. It arises in the course of employment. It must either be work that the employer has directed the employee or entered into a contract with the employee to produce, or Crown-commissioned work, where the federal or provincial Crown commissions a person to create a work for certain purposes, as set out in the course of the agreement. In respect of both provisions, as we pointed out, clauses exist which

Cependant, permettez-moi de souligner certaines des différences en ce qui a trait à ce projet de loi. Il revient toujours aux tribunaux de décider s'il doit y avoir saisie des fruits de la publication. Le tribunal doit tenir compte du paragraphe 2b) et a aussi le pouvoir résiduel d'ordonner que les profits ne soient pas versés au compte d'un organisme gouvernemental qui autrement serait chargé de les administrer et de les distribuer aux victimes des crimes perpétrés par l'auteur.

Voilà un domaine où il est très difficile de tenter de légiférer. Même avec tout le soin et l'attention qu'il faudrait pour prévoir des dispositifs de protection au sein du régime, nous ne trouvons aucune protection comparable dans le projet de loi que vous examinez. Nous estimons que, dans les circonstances, ce projet de loi est vulnérable du point de vue constitutionnel.

La plupart des discussions qui ont eu lieu à ce comité ont porté sur des questions ayant trait à la Convention de Berne et une bonne partie de nos réponses s'y adressent. Nous serions heureux de les traiter plus en détail, si vous le voulez. Je passe donc la parole à Jeff Richstone.

M. Jeff Richstone, avocat-conseil, Patrimoine canadien, ministère de la Justice: Honorables sénateurs, l'argument que nous faisons valoir en ce qui a trait au droit d'auteur est pour ainsi dire le suivant: l'amendement ou les suggestions ne permettent pas de corriger le principal défaut du projet de loi, c'est-à-dire que l'amendement et l'ajout du paragraphe 4d) constituent une infraction à la Convention de Berne.

M. Wappel a dit devant ce comité que, étant donné que le mot «auteur» n'est pas défini dans la Convention de Berne, les États membres sont libres d'en donner la définition qu'ils veulent. Il a renvoyé à l'article 12 et au paragraphe 13(3) de la Loi sur le droit d'auteur qui traitent, respectivement, du droit d'auteur de Sa Majesté ainsi que des œuvres produites par l'employé dans le cadre de son emploi. Il a laissé entendre, en se fondant sur ces deux précédents, que le Canada pourrait, conformément à la Convention de Berne, promulguer ce genre de disposition. Comme l'a souligné M. Mosley dans sa lettre au greffier, nous ne sommes pas d'accord avec cette analyse.

Il est vrai que le mot «auteur» n'est pas défini dans la Convention de Berne et que les États sont en quelque sorte libres, encore que pas tout à fait, d'en donner la définition qu'ils veulent. Ils doivent en effet tenir compte de l'intention et de l'objet de la Convention de Berne de même que de la nature de cette dernière. Cette Convention vise à protéger les auteurs d'œuvres littéraires et artistiques.

Les deux dispositions qu'il a citées comme précédents sont très différentes de celle-ci. Dans ces deux dispositions, nous avons un lien qui subsiste entre l'employeur et l'employé. L'employé a produit cette œuvre pour l'employeur en vertu d'un contrat. L'œuvre a été produite en cours d'emploi. Il peut s'agir d'un travail que l'employeur a ordonné à l'employé de faire ou d'une œuvre produite par l'employé aux termes d'un contrat ou encore commandée par la Couronne. Le gouvernement fédéral ou la couronne provinciale commande à une personne une œuvre dans un certain but, comme le précise l'entente. Comme nous l'avons déjà dit, dans le cas de ces deux dispositions, les parties peuvent

say that the parties can contract out of that situation and can have the authorship revert to the author, which is the normal rule under Berne and most Berne Convention countries.

This provision is different from that. There is no subsisting relationship. The work can be created many years or decades after the sentence has been served — the person has totally paid whatever debt they may have to society or the social order. There is no relationship similar to what we would find in sections 12 or 13(3) of the Copyright Act. It is not a provision one sees in any copyright legislation of which I am aware. I have spoken to others, as well, and they are not aware of anything quite like this either. It is clearly not like the two precedents suggested by Mr. Wappel.

Senator Beaudoin: Could we say that it is against the Berne Convention?

[Translation]

Mr. Richstone: You are entirely correct, Senator Beaudoin. The Berne Convention sets out certain requirements, even though the term “author” is not defined. An author is not someone who has no connection whatsoever with the creation of a work. In the two cases mentioned, a contractual relationship exists because of the creative process and certain conditions that have been agreed to. A prior contractual relationship must exist. When the Crown orders someone to produce a work, it enters into a contractual relationship between employer and employee.

The Berne Convention stipulates that an author is entitled to the fruits of his work. The Convention contains some very stringent requirements. You cannot expropriate someone's work. It also says that as far as reproducing or publishing works is concerned, you cannot, as Mr. Wappel suggested in his fourth paragraph, create a kind of mandatory license. Mandatory licensing is permitted only in two very specific instances. This does not fall within these two exceptions. According to the general principles of the Berne Convention, you cannot impose a mandatory license which would force an author to cede part of his work or some of his rights.

[English]

Senator Beaudoin: Later, I should like to address the question of property and civil rights, because I think this bill also encroaches there.

Senator Gigantès: Was section 13(3) used, to your knowledge, in the case between Mr. Pierre Turgeon in Quebec and the Réno Dépôt proprietor who had commissioned research and had paid in advance? The courts in Quebec found that the copyright vested with the Réno Dépôt owner who actually had a contract and could say, “I do not approve of this text, and I do not want it published.”

Mr. Richstone: I have not read the judgment, only newspaper reports. From what I gather from those reports, there are two bases for that decision — one was the Copyright Act. It may not have

se soustraire à leur application par contrat et l'auteur peut être ressaisi de son droit, ce qui est la règle normale aux termes de la Convention de Berne et de la plupart des lois des pays qui en sont signataires.

Cette disposition est différente. Il n'y a pas de relations préexistantes. L'oeuvre peut être créée bien des années ou des décennies après que la peine a été purgée — la personne en question peut avoir entièrement payé la dette qu'elle avait envers la société. Il n'existe aucune relation semblable à celles prévues à l'article 12 ou au paragraphe 13(3) de la Loi sur le droit d'auteur. À ma connaissance, il ne s'agit pas d'une disposition qui existe dans les lois sur le droit d'auteur. J'en ai parlé à d'autres et personne n'est au courant de l'existence de ce genre de dispositions. De toute évidence, cela ne ressemble pas aux deux précédents indiqués par M. Wappel.

Le sénateur Beaudoin: Pouvons-nous dire que cela va à l'encontre de la Convention de Berne?

[Français]

M. Richstone: Vous avez tout à fait raison, sénateur Beaudoin. La Convention de Berne impose certaines exigences même si on n'y définit pas ce que doit être un auteur. Un auteur n'est pas quelqu'un qui n'a aucun rapport avec la création de l'oeuvre. Dans les deux cas mentionnés, un rapport contractuel existe et subsiste à cause de la création de l'oeuvre et dépend des conditions d'une relation contractuelle. Il faut y voir une relation contractuelle auparavant. La relation de travail avec la couronne qui commande une oeuvre de quelqu'un d'autre établit une base contractuelle entre l'employeur et l'employé.

La Convention de Berne renferme des exigences où l'auteur doit garder les fruits de son oeuvre. Il existe des exigences très strictes. Vous ne pouvez pas exproprier une oeuvre. La Convention de Berne dit aussi que vous ne pouvez pas créer, dans le cas de la reproduction ou de la publication d'oeuvres. Vous ne pouvez pas créer ce que M. Wappel a suggéré dans son quatrième paragraphe, une espèce de licence obligatoire. Une licence obligatoire n'est pas permise dans la Convention de Berne, sauf dans deux instances bien définies. Les exigences ne rentrent pas à l'intérieur de ces deux exceptions. D'après la règle générale de la Convention de Berne, vous ne pouvez pas imposer des licences obligatoires qui forcent l'auteur à céder une partie de l'exploitation de son oeuvre et de ses droits.

[Traduction]

Le sénateur Beaudoin: Plus tard, j'aimerais aborder la question des droits de propriété et des droits civils parce que je crois que ce projet de loi empiète aussi sur ces aspects.

Le sénateur Gigantès: À votre connaissance, le paragraphe 13(3) a-t-il été invoqué, dans l'affaire opposant M. Pierre Turgeon du Québec au propriétaire de Réno Dépôt qui avait commandé la recherche et l'avait payée à l'avance? Les tribunaux du Québec ont déclaré que le droit d'auteur était dévolu au propriétaire de Réno Dépôt qui avait effectivement un contrat et pouvait dire, «Je n'approuve pas ce texte et je ne veux pas qu'il soit publié.»

M. Richstone: Je n'ai pas lu le jugement, seulement les articles de journaux. D'après ce que je comprends de ces articles, cette décision s'appuie sur deux éléments dont la Loi sur le droit

been 13(3) because I do not think Mr. Turgeon was an employee. It was a simple contract, so, no, it was not 13(3). It was a contract outside of the Copyright Act. It was based on the wording of the contract and on the Civil Code, the privacy provisions. To answer your question, now that I recall, no it was not 13(3).

Senator Gigantès: If the copyright were vested in the Crown, it would, in a way, take things out of the reach of publishers. Aside from the fact that obscenity laws would make Bernardo's material unacceptable, if he were able to skirt the obscenity laws and publish a book, is it at all possible to imagine a federal government giving permission to publish a Bernardo book, if the federal government has seized the copyright? In effect, the book would never be published. There would be no royalties, and the victims would not get a penny.

Mr. Mosley: I think we would agree with those conclusions.

[Translation]

Senator Joyal: I listened to what the witnesses from the Justice and Heritage Canada departments had to say earlier and to the questions raised by my colleague and friend, Senator Beaudoin. I have a question as a lawyer. Is it not a fact that in some U.S. states, regulations are in place restricting the right of a person serving a sentence to profit from his crime by writing a book about it? I believe an earlier witness made a reference to laws of this nature which are on the books in certain U.S. states. Am I correct?

[English]

Is it not true that in some American states legislation exists which prevents someone who has been sentenced for a crime from profiting directly from the exploitation, in writing, of that crime? Does that not exist in some American states?

[Translation]

Mr. Paul Saint-Denis, Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice: Laws were in fact passed in the United States to deal with this matter. I am most familiar with a law passed in the state of New York. In this particular instance, a lone killer had signed a deal with a publisher to write a book about the crime he had committed. The state of New York moved quickly to pass a law whereby any proceeds from the sale of this book would be turned over to a state-run agency. This particular law was challenged before the courts and ultimately the Supreme Court ruled that it was unconstitutional. The state of New York later passed new legislation which limited the extent to which the state could intervene.

Pursuant to the new legislation, members of this agency are now required to contact the victims of the crime to inform them that a work about the crime is going to be published and to let them know that they can take civil action against the offender. As

d'auteur. Il ne s'agit pas nécessairement du paragraphe 13(3) parce que je ne crois pas que M. Turgeon était un employé. C'était un simple contrat, donc non, le paragraphe 13(3) n'a pas été invoqué. Il s'agissait d'un contrat qui n'était pas visé par la Loi sur le droit d'auteur. La décision s'est fondée sur le libellé du contrat et sur le Code civil, les dispositions relatives à la protection de la vie privée. Pour répondre à votre question, maintenant que mes souvenirs se précisent, l'article 13(3) n'a pas été invoqué.

Le sénateur Gigantès: Si le droit d'auteur était dévolu à la Couronne, cela mettrait d'une certaine façon les choses hors de portée des éditeurs. Outre le fait que les lois sur l'obscénité rendraient tout document sur Bernardo inacceptable, s'il arrivait à contourner ces lois et à publier un livre, est-il possible d'imaginer que le gouvernement fédéral donne la permission de publier un livre sur Bernardo, si le gouvernement fédéral en a confisqué le droit d'auteur? En fait, le livre ne serait jamais publié. Il n'y aurait aucune redevance et les victimes ne recevraient pas un sou.

M. Mosley: Je pense que nous pouvons accepter ces conclusions.

[Français]

Le sénateur Joyal: J'écoutais tantôt les propos de nos témoins du ministère de la Justice et de Patrimoine Canada et les questions posées par mon collègue et ami le sénateur Beaudoin. Je vais poser une question comme un avocat dans une cours de justice: n'est-il pas vrai que dans certains États américains, des dispositions réglementent d'une certaine façon la liberté d'une personne qui purge une sentence de profiter de la publication ou de l'exploitation des crimes qu'elle a commis sous forme écrite? Un témoin antérieurement n'a-t-il pas fait référence à des législations semblables dans certains États américains?

[Traduction]

N'est-il pas vrai que dans certains États américains il existe des lois qui empêchent une personne condamnée pour un crime de profiter directement de l'exploitation, par écrit, de ce crime? Ce genre de lois n'existent-elles pas dans certains États américains?

[Français]

M. Paul Saint-Denis, avocat conseil, Élaboration politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice: De fait, il existait des lois aux États-Unis traitant de ce sujet. Tout particulièrement, je suis le plus au courant de la loi dans l'État de New York où on avait tenté de créer un tel régime: dans ce cas, il s'agissait d'un tueur solitaire qui avait obtenu un contrat d'une maison d'édition pour justement raconter son histoire. L'État de New York avait adopté en vitesse une loi faisant en sorte que les sommes qui auraient été perçues de la vente de ce récit seraient remises à une agence étatique. Cette loi a été contestée devant les tribunaux et elle s'est rendue jusqu'à la Cour suprême où on a conclu qu'elle était inconstitutionnelle. Par la suite, l'État de New York adoptait une deuxième loi où l'intervention étatique était beaucoup moindre.

Dans cette nouvelle loi, on demandait aux membres de cette agence de communiquer avec les victimes du crime pour les aviser que, de fait, un récit du crime serait mis en vente et pour les informer qu'ils avaient accès à un recours en droit civil contre le

far as I know, that is the extent of the law in the state of New York.

Senator Gigantès: Does this New York state law also extend to the profits earned by the publisher? Could one of the victims sue the publisher for part of the proceeds arising from the publication of the book?

Mr. Saint-Denis: In the field of civil law, a person can sue anyone he likes for any reason he likes. However, I do not believe the legislation makes any kind of provision for this. It simply states that victims must be advised of their right to bring legal action against the person convicted of the crime. That is about the extent of it.

Senator Gigantès: Are you talking about prosecuting that person in criminal or in civil court?

Mr. Saint-Denis: No, about bringing legal action against the convicted person in civil court.

Senator Joyal: I was right to go easy on Senator Gigantès, because essentially, he is talking about a possible solution, in keeping with the objectives sought by Mr. Wappel's bill. I would like to pursue this matter. I am still thinking about my colleague, Senator Beaudoin, who loves comparative law. Given that it is extremely difficult to legislate in this area, it is always a good idea to look at countries with similar human rights principles and legal systems and see what solutions they have devised so that we can draw on their experience.

As far as you know, have any other U.S. states attempted to enact legislation the aims of which are comparable to those of the New York state legislation?

Mr. Saint-Denis: I believe so.

[English]

The Chairman: It might be of interest to know exactly what Mr. Wappel said the last time he appeared before us:

Mr. Mosley failed to tell you that over 43 of the United States of America and the District of Columbia have legislation which in one way or another seizes the proceeds of crime, which are deemed to include works sold by a convicted criminal, that these laws are all on the books, and that they have not been struck down. Indeed, there is no reason to believe that they will be struck down by the Supreme Court. This has occurred over a period of 20 years since the decision of the U.S. Supreme Court in the Son of Sam case.

Perhaps you could comment in the light of this as well.

Senator Joyal: If I may interject before our witnesses have an opportunity to answer, it seems that there are qualifications to bring to that statement because, as our witness has said, there have been judgments from the Supreme Court of the United States

criminel. À ce que je sache, c'est la limite de cette loi dans l'État de New York.

Le sénateur Gigantès: Est-ce que cette disposition dans l'État de New York toucherait aussi aux bénéfices de l'éditeur? Est-ce qu'une des victimes pourrait ester au civil et demander que l'éditeur du livre donne à la victime une partie ou au moins une partie de ses gains?

M. Saint-Denis: Vous savez qu'en droit civil on peut actionner qui on veut et pour la raison que l'on veut. Si la loi permet ce genre d'actions — je ne le crois pas — je pense que la loi indique tout simplement que les victimes doivent être avisées de leur droit d'actionner le criminel. Elle se limite à peu près à cela.

Le sénateur Gigantès: Au criminel ou au civil?

M. Saint-Denis: Actionner le criminel au civil.

Le sénateur Joyal: J'avais raison d'être gentil avec le sénateur Gigantès parce qu'en somme, il soulève les éléments de ce que pourrait être une alternative à la solution ou aux objectifs recherchés par le projet de loi de M. Wappel. J'aimerais poursuivre cette discussion. Je pense encore à mon collègue, le sénateur Beaudoin, qui adore le droit comparé. Dans cette situation où il est extrêmement difficile de légiférer, il est toujours utile d'aller voir dans des systèmes dont les principes de défense ou de protection des droits de la personne sont semblables au nôtre et de voir quelles solutions ces pays ont pu mettre au point de manière à ce qu'on puisse en tirer nous-mêmes des enseignements.

Est-ce qu'à votre connaissance, d'autres états américains ont tenté d'adopter des législations poursuivant des objectifs comparables à celui de l'État de New York?

M. Saint-Denis: Je crois que oui.

[Traduction]

La présidente: Il pourrait être intéressant de savoir ce que M. Wappel a dit exactement la dernière fois qu'il a comparu devant nous:

M. Mosley ne vous a pas dit que plus de 43 États américains et le district de Columbia ont des lois qui permettent, d'une façon ou d'une autre, de confisquer les produits d'un crime, qui sont censés inclure les oeuvres vendues par un condamné, que ces lois existent toujours et qu'elles n'ont pas été annulées. En fait, rien ne laisse croire qu'elles seront annulées par la Cour suprême. Cela s'est produit sur une période de 20 ans depuis la décision rendue par la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire Son of Sam.

Vous pourriez peut-être faire des commentaires à la lumière de cette information également.

Le sénateur Joyal: Si vous me permettez de faire une remarque avant que nos témoins répondent, il me semble qu'il faut nuancer cette déclaration car, comme notre témoin l'a indiqué, la Cour suprême des États-Unis a effectivement rendu des

striking down some of that legislation. In that case, it is proper to be on record with that qualifying statement.

In terms of the objective — the subject that is brought to our attention — I, too, have a certain number of reservations on the basis of legal grounds for that bill. On the other hand, it is an opportunity for us to know exactly how other “democratic” systems who value the fundamental protection of human rights have dealt with the question. If we strike down the bill, we could know that there are alternative solutions to reach those objectives in respect of the principles that we cherish in our country.

It is important to compare the States and, as a corollary, the European countries because they are often signatories to the same treaties as we are, such as treaties on the protection of human rights. We should see how they are dealing with the issue. That is part of the question on the fundamental principles of our legal system.

Mr. St. Denis: In point of fact there are, as Mr. Wappel has indicated, and as have you noted, Madam Chairman, a number of states in the U.S. that have legislation dealing with this subject. Unfortunately, I am not able to be specific, but in light of the fact that the Supreme Court of the United States has struck down what was a fairly interventionist piece of legislation by the State of New York, it is quite possible that the other states either passed legislation subsequent to this decision or amended their legislation to reflect the concerns expressed by the Supreme Court.

Regrettably, we have not done a comparative analysis of the legislation of states within the United States, nor have we looked at Europe to see what they have done in this area.

[Translation]

Senator Joyal: Could you tell us approximately when the U.S. Supreme Court handed down this ruling, so that we can know if it is a relatively recent decision?

[English]

Mr. Mosley: The U.S. Supreme Court rendered a decision in 1991 in the case of *Simon & Schuster v. New York Crime Victims Board*, relating to the Son of Sam crimes.

There is literature on this subject which could assist the committee’s researchers in their pursuits. Without meaning any disrespect for the legislative process, trends develop from time to time in which jurisdictions rapidly adopt legislation that conforms to models developed in one or more of similar jurisdictions. It is fair to say that in the United States, following the adoption of the Son of Sam legislation in New York State, most of the other U.S. states followed suit. Indeed, the Province of Ontario followed suit and adopted its own act, for fear of a similar problem emerging within that province.

It is, of course, one thing to have a statute enacted into law; it is another to administer and enforce it. For example, to my knowledge, from discussions with the Ontario authorities, that statute has not been applied. It is not an area where there has been a great deal of actual experience.

jugements qui annulent certaines parties de cette législation. J’estime qu’il convient, dans ce cas, de le préciser.

Pour ce qui est de l’objectif — la question qui est portée à notre attention — j’ai, moi aussi, certaines réserves au sujet du fondement juridique de ce projet de loi. De l’autre côté, c’est pour nous l’occasion de savoir exactement comment les autres systèmes «démocratiques» qui reconnaissent l’importance de la protection fondamentale des droits de la personne ont traité de cette question. Si nous rejetons le projet de loi, nous saurions qu’il existe d’autres solutions pour atteindre ces objectifs en ce qui concerne les principes qui nous tiennent à coeur dans notre pays.

Il est important de comparer ce qui se fait aux États-Unis et, comme corollaire, dans les pays européens parce qu’ils sont souvent signataires des mêmes traités que nous, comme les traités sur la protection des droits de la personne. Nous pourrions voir comment ils abordent cette question. C’est un aspect des principes fondamentaux de notre système juridique.

M. Saint-Denis: En fait, il existe, comme M. Wappel l’a indiqué et comme vous l’avez indiqué, madame la présidente, un certain nombre d’États américains qui ont des lois qui traitent de cette question. Malheureusement, je ne peux pas vous donner de précisions mais comme la Cour suprême des États-Unis a annulé ce qui était un texte de loi assez interventionniste présenté par l’État de New York, il est tout à fait possible que les autres États aient adopté des lois suite à cette décision ou modifié leurs lois pour tenir compte des préoccupations exprimées par la Cour suprême.

Malheureusement, nous n’avons pas fait d’analyse comparative de la législation en vigueur dans les États américains, ni examiné ce qui se fait en Europe dans ce domaine.

[Français]

Le sénateur Joyal: Est-ce que vous pouvez nous donner la date approximative du jugement de la Cour suprême des États-Unis pour savoir si cette question est relativement récente dans les annales américaines?

[Traduction]

M. Mosley: La Cour suprême des États-Unis a rendu une décision en 1991 dans l’affaire *Simon & Schuster v. New York Crime Victims Board*, concernant les crimes de Son of Sam.

Il existe de la documentation à ce sujet qui pourrait aider les attachés de recherche du comité dans leurs travaux. Sans vouloir critiquer le processus législatif, certaines juridictions ont parfois tendance à adopter rapidement des lois qui sont conformes aux modèles élaborés par des juridictions semblables. Il est juste de dire qu’aux États-Unis, suite à l’adoption de la loi Son of Sam par l’État de New York, la plupart des autres États américains lui ont emboîté le pas. C’est d’ailleurs ce qu’a fait la province de l’Ontario en adoptant sa propre loi de crainte qu’un problème semblable surgisse dans cette province.

Évidemment, faire adopter une loi est une chose; l’administrer et l’appliquer en est une autre. Par exemple, d’après les discussions que j’ai eues avec les instances ontariennes, cette loi n’a pas été appliquée. Ce n’est pas un domaine où il y a beaucoup d’expérience concrète.

The legislation tends to be adopted when there is a perceived need for it because of a particular incident. In the U.S., in New York State, of course, the one incident involved Mr. Berkowitz, the Son of Sam killer. Here there have been suggestions that something similar could happen with writings related to Mr. Olson, Mr. Bernardo or Ms Homolka. To date, we are not aware that a real problem has emerged in respect of anyone of that ilk.

Notwithstanding that, both the federal Minister of Justice and the provincial Attorneys General have recognized that this is a matter of concern. It is a concern to Canadians who expect governments to respond to issues of this nature when they arise. It was that which motivated the direction given to the Uniform Law Conference to come back with proposals for legislation that would be sustainable within our constitutional framework. The conference looked at the option of a federal criminal law approach. In fact, it looked at that option on a number of occasions and, on each of those occasions, concluded that it would not withstand Charter scrutiny; it concluded that the option of a federal criminal law approach was ultimately a matter of property and civil rights — which, as you know, under the division of powers that Senator Beaudoin has referred to, belong to the provinces.

In consequence of that conclusion, which the conference arrived at on several occasions, most recently about three years ago, work was undertaken to develop a model statute to address the evil or harm which is the target of Mr. Wappel's bill. That work was endorsed by federal and provincial ministers at a meeting last year.

We do not wish to suggest to the committee that it is impossible to come up with legislation that can address that harm or that perceived evil, but we do suggest that it must be done very carefully and that it is more appropriate for it to be done by the provincial governments acting within the sphere of their authority.

Senator Beaudoin: Property and civil rights is at the core of this problem, because people in the population say, "Oh, we should give money to the victims." I cannot agree more, but that is not what this bill is doing. If the copyrights are expropriated, the victims will have nothing; if you follow the laws as they are, at least the victims may sue the author and obtain damages. There are those who say that we should expropriate, that the criminal should not have any rights to the proceeds, but this does not help anyone in the sense that those who have suffered damages, the victims, will not receive any money. My problem is this: Who may do that? My immediate answer is probably the provinces, not the Parliament of Canada, because we do not have jurisdiction over property and civil rights.

Some other lawyers say we have jurisdiction over copyright so we may legislate in respect of the proceeds of the copyright. That is an interesting argument. I would like to know what you think about that.

On a tendance à adopter ce genre de loi lorsqu'un incident particulier en fait percevoir la nécessité. Aux États-Unis, dans l'État de New York, bien entendu, cet incident concernait M. Berkowitz, le tueur surnommé Son of Sam. Au Canada, on a laissé entendre qu'une situation semblable pourrait se produire dans le cas d'oeuvres concernant M. Olson, M. Bernardo ou Mme Homolka. Jusqu'à présent, nous ne sommes au courant d'aucun réel problème concernant des individus de cet acabit.

Quoi qu'il en soit, le ministre fédéral de la Justice et les procureurs généraux des provinces ont reconnu qu'il s'agit d'une question préoccupante. C'est une question préoccupante pour les Canadiens qui s'attendent à ce que les gouvernements réagissent aux problèmes de ce genre lorsqu'ils se présentent. C'est pourquoi on a demandé à la Conférence sur l'uniformisation des lois de proposer des lois qui seraient conformes à notre cadre constitutionnel. La conférence a opté pour l'approche fédérale en matière de droit pénal. En fait, c'est une option qu'elle a examinée à un certain nombre d'occasions et à chacune de ces occasions, elle a conclu qu'elle ne résisterait pas à une contestation en vertu de la Charte; elle a conclu qu'il s'agissait au bout du compte d'une question de droits de propriété et des droits civils — qui, comme vous le savez, selon la répartition des pouvoirs dont a parlé le sénateur Beaudoin, relève des provinces.

Suite à cette conclusion, à laquelle la conférence est arrivée à plusieurs reprises, il y a environ trois ans, des travaux ont été entrepris pour élaborer une loi type permettant de s'attaquer au fléau visé par le projet de loi de M. Wappel. Ce travail a reçu l'appui des ministres fédéral et provinciaux lors d'une réunion qui s'est tenue l'année dernière.

Nous ne voulons pas dire qu'il est impossible d'établir des lois qui permettent d'éviter ce genre de fléau, mais nous estimons qu'il faut procéder de façon très prudente et que c'est une tâche qu'il est préférable de confier aux gouvernements provinciaux dans le cadre dans leur sphère de compétences.

Le sénateur Beaudoin: Les droits de propriété et les droits civils sont au coeur de ce problème, parce que la population considère que nous devrions donner l'argent aux victimes. Je suis tout à fait d'accord, mais ce projet de loi ne permet pas de le faire. Si on exproprie les droits d'auteur, les victimes ne recevront rien; si vous suivez les lois en vigueur, elles permettent au moins aux victimes de poursuivre l'auteur et d'obtenir des dommages-intérêts. Certains considèrent que nous devrions exproprier les droits, que le criminel ne devrait pas pouvoir tirer profit de son crime, mais cela n'aide personne puisque ceux qui ont souffert, c'est-à-dire les victimes, ne recevront rien. Mon problème est le suivant: qui est en mesure de le faire? Ma réponse immédiate est probablement les provinces, pas le Parlement du Canada, car les droits de propriété et les droits civils ne relèvent pas de notre compétence.

D'autres avocats disent que le droit d'auteur est de notre ressort et que par conséquent nous pouvons légiférer en ce qui concerne les produits du droit d'auteur. C'est un argument intéressant. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

Mr. Mosley: I think I agree entirely with you, Senator Beaudoin, that there is no real public interest in seeing anything seized to add to the Consolidated Revenue Fund. The concern behind the adoption of the legislation in this area in the United States, and behind the Ontario legislation and the model statute proposed by the Uniform Law Conference, is that the proceeds from the publication of such an account should go to the victims.

Senator Beaudoin: But is that what is accomplished by the Ontario statute?

Mr. Mosley: That was the intent. I think the common view is that that has not been accomplished by that statute.

Senator Beaudoin: It has not?

Mr. Mosley: No. And it was for that reason that the Ontario model was not followed in the drafting process in the Uniform Law Conference. The conclusion was that it would, if seriously challenged, be struck down, and I add that the occasion for challenging it has not arisen because a real case has not presented itself. However, if it were to be seriously challenged, there is a view that the Ontario statute would be struck down as being overly broad in its reach.

The Chairman: I believe this committee was told that something like \$11 had been collected under the Ontario statute.

Senator Joyal: My question is on the follow-up on the issue. Would it not be possible for this committee to have a copy of the Ontario legislation? When was it adopted?

The Chairman: In 1994.

Senator Joyal: And there was some opinion among the conference of nine Attorneys General that the Ontario statute would not survive a test case, but I am sure that the Ontario legislature has certainly not legislated without a minimum of legal evaluation of the proposed legislation at that time, because they are, of course, subject to the same Charter and the same prohibition that we face at the national level. I certainly would like us to look into that statute, at least for our own information, to determine whether the Ontario statute is along the lines of the New York one, which essentially gives the legal power to someone to seek an injunction to seize the proceeds of the sales of the publication. Or does the legislation go beyond that? In other words, does it violate the freedom of the person who has been sentenced?

Mr. Mosley: I must confess, it has been about two years since I have looked at the Ontario statute, so I simply cannot recall. However, if you look at that statute, you might also look at its legislative history. My recollection is that it was adopted virtually overnight. It originated as a private member's bill and was adopted by the government of the day and passed with very little debate in the Ontario legislature.

Frankly, I do not wish to enter into a protracted discussion about the merits of it because I cannot remember the merits of that bill. I do know the process that was undertaken within the conference. The conference is supported by the Attorneys General but it is not a conference of the Attorneys General. Representatives of the various ministries and members of the

M. Mosley: Je suis tout à fait d'accord avec vous sénateur Beaudoin. L'intérêt public n'est pas de confisquer les produits d'un crime pour les verser au Trésor. L'objet visé par les lois adoptées dans ce domaine aux États-Unis de même que par la loi ontarienne et la loi type proposée par la Conférence d'uniformisation des lois, c'est que les produits de la publication d'un tel récit soient versés aux victimes.

Le sénateur Beaudoin: Mais la loi ontarienne le permet-elle?

M. Mosley: C'était l'objet visé. Je pense que l'opinion générale, c'est que la loi n'a pas permis de le faire.

Le sénateur Beaudoin: Non?

M. Mosley: Non. Et c'est pour cette raison que la Conférence d'uniformisation des lois n'a pas suivi le modèle ontarien. Elle a en effet conclu que si cette loi type faisait l'objet d'une contestation en bonne et due forme, elle serait annulée, et je tiens à ajouter qu'elle n'a pas encore été contestée car aucun réel cas de ce genre ne s'est présenté. Cependant, si ce type de loi devait être contesté en bonne et due forme, on pense que la loi ontarienne serait annulée à cause de sa portée trop vaste.

La présidente: Je crois qu'on a dit au comité qu'on avait recueilli environ 11 \$ en vertu de la loi ontarienne.

Le sénateur Joyal: Ma question concerne la loi de l'Ontario. Serait-il possible pour le comité d'en avoir une copie? Quand a-t-elle été adoptée?

La présidente: En 1994.

Le sénateur Joyal: Donc, parmi les neuf procureurs généraux qui ont participé à la conférence, certains étaient d'avis que la loi ontarienne ne survivrait pas à une cause type. Or, je suis sûr que l'assemblée législative ontarienne n'a certainement pas légiféré sans une évaluation juridique sommaire de la loi proposée à l'époque, puisqu'elle est bien entendu assujettie à la même charte et à la même interdiction que nous au niveau national. J'aimerais beaucoup examiner cette loi, du moins pour notre propre gouverne, afin de déterminer si la loi ontarienne ressemble à celle adoptée par l'État de New York, laquelle essentiellement donne à quelqu'un le pouvoir légal de demander une injonction pour saisir les produits de la vente d'une oeuvre. Ou la loi va-t-elle plus loin? Autrement dit, viole-t-elle la liberté d'expression de la personne qui a été condamnée?

M. Mosley: Comme il y a environ deux ans que j'ai examiné la loi ontarienne, je dois avouer que je ne m'en souviens pas. Cependant, si vous examinez la loi, vous pourriez également examiner son contexte législatif. Si je me souviens bien, elle a été adoptée pratiquement du jour au lendemain. Il s'agissait d'un projet de loi d'initiative parlementaire qui a été adopté par le gouvernement ontarien de l'époque et qui a suscité très peu de débat à l'assemblée législative.

Je n'ai pas vraiment envie de me lancer dans une longue discussion à propos de la valeur de cette loi car je ne m'en souviens pas. Je sais que le processus a été entrepris dans le cadre de la conférence. La conférence est appuyée par les procureurs généraux mais ce n'est pas une conférence des procureurs généraux. Des représentants de divers ministères et les membres

private bar are selected to form a delegation and are sent each year to the conference. However, the task of developing the model statute was undertaken by the conference at the direction of the Attorneys General, including the Attorney General of Ontario. Therefore, in looking at the options that were available to address the harm or the evil in this area, certainly the Ontario model was examined.

Senator Joyal: When that model was examined, am I right to say that the conference considered the American experience? If there are 43 states that have legislated one way or the other, perhaps the legislation has been repeated from one state to the other in a domino kind of effect.

Are you aware that some of that legislation differs from state to state in terms of the means that they resorted to, to try to achieve the objectives, or is this still too vague in your mind?

Mr. Mosley: My recollection is that there are differences in these state statutes. Essentially, the basic model is one in which the state serves as trustee for the victims, to avoid the situation of the victim having to sue, establish liability and then recover proceeds in the normal course of events. Instead, the state steps in and acts as trustee on behalf of the victim, collects any revenue that might be forthcoming from the publication, and then distributes it to any victims of the offence on an administrative model.

I am sure there are variations on that theme, but I think that is essentially the model which the American states have adopted.

Senator Joyal: In your opinion, is it that model that has been struck down by the Supreme Court of the United States?

Mr. Mosley: The original statute went further than that. We could provide you with further information but, at the moment, I do not have it at my fingertips.

Senator Joyal: You were not informed that we would go into that line of questioning, and I sincerely apologize to our witnesses.

I did not want to cause them embarrassment, Madam Chairman, however, it is a question that has raised fundamental issues. As my colleagues realize, it is easy for us to say no to a bill and think we have dealt with the issues; however, that is not fulfilling our purpose in the Senate. We cannot deal with legislation overnight. We try to understand its implications and, if it is considered flawed, we must at least provide direction so that if, down the road, new legislation comes forth, it will at least meet the objectives and go through the legal test of its practicability.

It would be useful for us to try, as much as our witnesses can do, without causing them too much work, to come to us with some kind of information of what are the various options that are being considered in the legislation.

The Chairman: Senator Joyal, our mandate is to review Bill C-220. We do not have a mandate to explore all the legislation of the surrounding countries along the same line. We have heard quite a significant amount of information from our

du barreau privé sont choisis pour faire partie d'une délégation qui participe chaque année à la conférence. Cependant, l'élaboration de la loi type a été entreprise par la conférence sous la direction des procureurs généraux y compris le procureur général de l'Ontario. Par conséquent, en examinant les options qui existent pour s'attaquer à ce fléau, il ne fait aucun doute que le modèle ontarien a été examiné.

Le sénateur Joyal: Lorsque ce modèle a été examiné, la conférence a-t-elle tenu compte de l'expérience américaine? Si 43 États ont adopté des lois dans un sens ou dans l'autre, il y a peut-être eu un effet de domino d'un État à l'autre.

Savez-vous si certaines de ces lois varient d'un État à l'autre au niveau des moyens envisagés pour tâcher d'atteindre les objectifs visés ou est-ce encore trop vague dans votre esprit?

M. Mosley: Si je me souviens bien, il existe des différences dans les lois de ces États. Essentiellement, le modèle de base prévoit que l'État agit à titre de fiduciaire par les victimes afin d'éviter à la victime de devoir entamer des poursuites, établir la responsabilité puis récupérer les produits du crime dans le cours normal des événements. Donc l'État intervient et agit à titre de fiduciaire pour la victime, recueille tout produit de la publication puis le distribue aux victimes selon un modèle administratif.

Je suis sûr qu'il existe des variantes sur ce thème mais je pense qu'il s'agit essentiellement du modèle que les États américains ont adopté.

Le sénateur Joyal: À votre avis, est-ce le modèle qui a été annulé par la Cour suprême des États-Unis?

M. Mosley: La loi originale allait plus loin que cela. Nous pourrions vous fournir des renseignements supplémentaires mais je ne les ai pas sous la main pour l'instant.

Le sénateur Joyal: Comme vous ne saviez pas qu'on vous poserait ce genre de question, je tiens à m'excuser auprès de nos témoins.

Je ne voulais pas les embarrasser, madame la présidente, mais ce n'en est pas moins une question qui soulève des aspects fondamentaux. Comme mes collègues le savent, il est facile pour nous de rejeter un projet de loi et de croire que nous nous sommes occupés des problèmes. Cependant, ce n'est pas ainsi que nous remplissons notre rôle au Sénat. Nous ne pouvons pas nous occuper d'une loi du jour au lendemain. Nous devons en comprendre les incidences et si nous considérons qu'elle comporte des lacunes, nous devons au moins fournir une certaine orientation pour que, si une nouvelle loi est présentée, elle réponde au moins à certains des objectifs et soit viable sur le plan juridique.

Il serait utile de demander aux témoins, si cela leur est possible et ne leur occasionne pas trop de travail, de nous fournir certains renseignements concernant les diverses options envisagées dans cette loi.

La présidente: Sénateur Joyal, notre mandat est d'examiner le projet de loi C-220. Nous n'avons pas le mandat d'étudier toutes les lois semblables des pays environnants. Nos témoins nous ont fourni beaucoup de renseignements. J'espère que nous pourrions

witnesses. I would hope that we will be able to get a copy of the Ontario legislation and get that to you, Senator Joyal. However, beyond that, I do not think we can go.

Senator Beaudoin: To return to what you said, Madam Chairman, in the first round we have heard experts. You were there, the Canadian bar was there, many lawyers were there. We came to the conclusion that there were many problems with this bill.

Mr. Wappel has now made some amendments. We have the material here and most of those who have considered those amendments still agree that there is a serious legal problem. Should we go further than that? It is up to Mr. Wappel to modify his bill if he wishes, however, it is not up to us to write the bill in this place.

If you say, "Senator Beaudoin, you know constitutional law, make me a bill on this," it may be possible, however we have three problems here: the division of powers, the Charter of Rights, and the provincial legislation on property and civil rights. These issues have not been touched very deeply so far.

I agree with everything you have said, Mr. Mosley, and there is probably a big problem when we are talking about the indemnification of victims. It looks like civil law, it looks like common law, it looks like property and civil rights. We cannot do that at the federal level.

Here we may legislate on criminal law, on copyright, and we have to respect the Charter. However, we cannot legislate on property and civil rights, because it is against the division of powers.

It may be that the intention of Mr. Wappel may be taken care of by the federal Parliament and the provincial legislatures because we have two big problems involved. This bill will affect not only copyright and criminal law, but property and civil rights. This is my concern.

Is it our duty to say: "Okay, we will draft the bill for you. If you think the provinces should do something, write the bills and we will present it before the Quebec or Ontario legislature."?

Are we going to go that far? I raise the question.

The Chairman: As you well know, the answer is of course not.

Senator Gigantès: Senator Beaudoin raised most of the issues I wanted to raise and did it much better than I would have.

When you are talking of property rights —

Senator Beaudoin: No, no, property and civil rights.

Senator Gigantès: The seizing of copyright is the seizing of property, is it not?

obtenir une copie de la loi ontarienne et nous vous la remettrons, sénateur Joyal. Cependant, je ne crois pas que nous pouvons aller plus loin.

Le sénateur Beaudoin: Pour revenir à ce que vous avez dit, madame la présidente, la première fois, nous avons entendu des experts. Vous étiez là, le Barreau canadien était là, de nombreux avocats étaient là. Nous sommes arrivés à la conclusion que ce projet de loi présente de nombreux problèmes.

M. Wappel vient d'y apporter certains amendements. Nous avons la documentation ici et la plupart de ceux qui ont examiné ces amendements continuent de considérer que ce projet de loi pose un problème juridique grave. Devrions-nous aller plus loin? Il appartient à M. Wappel de modifier ce projet de loi s'il le souhaite. Cependant, ce n'est pas à nous de rédiger le projet de loi à sa place.

Si vous dites, «Sénateur Beaudoin, vous connaissez le droit constitutionnel, faites-moi un projet de loi là-dessus,» cela peut être possible mais trois problèmes se posent ici: la répartition des pouvoirs, la charte des droits, et les lois provinciales sur les droits de propriété et les droits civils. Jusqu'à présent, ces questions n'ont pas vraiment été approfondies.

Je suis d'accord avec tout ce que vous avez dit, monsieur Mosley, et il existe sans aucun doute un très grave problème concernant l'indemnisation des victimes. Cela semble relever du droit civil, du common law, des droits de la propriété et des droits civils. Nous ne pouvons pas le faire au niveau fédéral.

Ici, nous pouvons légiférer en ce qui concerne le droit pénal, le droit d'auteur et nous devons respecter la charte. Cependant, nous ne pouvons pas légiférer en ce qui concerne les droits de propriété et les droits civils puisque cela va à l'encontre de la répartition des pouvoirs.

Il est possible que le Parlement fédéral et les assemblées législatives provinciales soient appelés à s'occuper de l'objet du projet de loi de M. Wappel car nous avons deux grands problèmes ici. Ce projet de loi a des incidences non seulement sur le droit d'auteur et le droit pénal mais aussi sur les droits de propriété et les droits civils. C'est ce qui me préoccupe.

Avons-nous le devoir de dire: «D'accord, nous rédigerons le projet de loi pour vous. Si vous pensez que les provinces devraient faire quelque chose, rédigez le projet de loi et nous le présenterons devant l'assemblée législative du Québec ou de l'Ontario.»?

Avons-nous l'intention d'aller aussi loin? Je soulève la question.

La présidente: Comme vous le savez, la réponse est évidemment non.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin a soulevé la plupart des questions que je voulais aborder et il l'a fait beaucoup mieux que je ne l'aurais fait.

Lorsque vous parlez de droits de propriété...

Le sénateur Beaudoin: Non, non, les droits de propriété et les droits civils.

Le sénateur Gigantès: La confiscation du droit d'auteur équivaut à la confiscation de la propriété, n'est-ce pas?

Senator Beaudoin: That is one of my concerns. Are the expropriated proceeds of a copyright still subject to the Copyright Act, or are we encroaching on property and civil rights? I have a problem with that.

Senator Gigantès: If you seize the copyright, you are seizing property.

The Chairman: This is a very fair question to our witnesses from the Department of Justice.

Mr. Richstone: I responded to the point on which we had a difference of opinion, which was in a very different context and very different question.

If we are looking at this as a property right, and there is no question that it is a property right, a property interest, and you are seizing a property interest, there would be division of powers considerations, there is no question about that.

Senator Beaudoin: That is your opinion.

Mr. Richstone: There would be division of powers considerations. Even though I suggested there was federal legislation, it depends on how the federal legislation is structured. I take your point, which was the question of colourability.

Senator Beaudoin: We agree, then.

Mr. Richstone: I take your point, yes. Certainly, it is even more clear in the new subsection that Mr. Wappel suggested.

Senator Beaudoin: Do not forget, Mr. Wappel is quite interested in having his bill adopted; I understand that. He dropped the basis of criminal law and he relies on copyright, which is obviously federal. He thinks that he is on safe grounds now. However, there is still this question of expropriation of the proceeds of copyright.

Senator Gigantès: Not the proceeds, the copyright itself.

Senator Beaudoin: The civil code of Quebec was amended a few years ago to get rid of what is called "la mort civile." Some centuries ago, a criminal would lose everything, not only his liberty, but his goods and his assets. We have abolished that in the Quebec civil code. I will rely on you because you are the experts. My impression is that it may be the same thing, but I leave that to you. If it has been abolished, certainly the Parliament of Canada cannot resurrect that. We punish a criminal by saying, "You have committed a crime, so you will spend so many years in jail." That is the end. We may discuss *ad infinitum* the sentence. That is criminal law. However, we cannot legislate in civil law. This worries me to a certain extent.

Perhaps the only way to cure this problem is to have federal legislation and provincial legislation. I do not know the solution, but it is up to the person who is presenting a bill in Parliament to find a way to do that.

Le sénateur Beaudoin: C'est l'une de mes préoccupations. Les produits expropriés d'un droit d'auteur restent-ils assujettis à la Loi sur le droit d'auteur ou sommes-nous en train d'empiéter sur les droits de propriété et les droits civils? Cela me pose problème.

Le sénateur Gigantès: Si vous confisquez le droit d'auteur, vous confisquez la propriété.

La présidente: C'est une question à laquelle pourraient répondre nos témoins du ministère de la Justice.

M. Richstone: J'ai répondu au point sur lequel nous avons une divergence d'opinion, ce qui était dans un contexte très différent et une question très différente.

Si vous considérez cela comme un droit de propriété, et il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un droit de propriété, d'un intérêt de propriété, et que vous confisquez un intérêt de propriété, il est fort probable qu'il y aurait des considérations concernant la répartition des pouvoirs.

Le sénateur Beaudoin: C'est votre opinion.

M. Richstone: Il y aurait des considérations concernant la répartition des pouvoirs. Même si j'ai laissé entendre que cela relèverait de la législation fédérale, cela dépend de la façon dont la législation est structurée. Je comprends votre argument, c'est-à-dire la question d'apparence du droit.

Le sénateur Beaudoin: Nous sommes donc d'accord.

M. Richstone: Je vois ce que vous voulez dire, oui. Il ne fait aucun doute que cela est encore plus clair dans le nouvel alinéa proposé par M. Wappel.

Le sénateur Beaudoin: N'oubliez pas que M. Wappel tient à ce que son projet de loi soit adopté; je comprends cela. Il a abandonné le fondement du droit pénal et il se fie au droit d'auteur qui est de toute évidence de compétence fédérale. Il pense qu'il est désormais en terrain sûr. Cependant, il y a toujours cette question d'expropriation des produits du droit d'auteur.

Le sénateur Gigantès: Pas les produits, mais le droit d'auteur lui-même.

Le sénateur Beaudoin: Le Code civil du Québec a été modifié il y a quelques années en vue de supprimer ce qu'on appelait «la mort civile». Il y a déjà bien longtemps, un criminel perdait tout, pas seulement sa liberté, mais ses biens aussi. Nous avons supprimé cette notion du Code civil. Je me fie à ce que vous dites parce que vous êtes des experts en la matière. C'est peut-être la même chose, je ne le sais pas. À vous de décider. Si cette notion a été abolie, le Parlement du Canada ne peut pas la rétablir. Nous punissons un criminel en disant, «vous avez commis un crime, vous allez donc passer tant d'années en prison.» Nous pouvons discuter à l'infini de la peine qu'il convient d'imposer. C'est cela le droit pénal. Toutefois, nous ne pouvons pas légiférer en droit civil, et c'est ce qui m'inquiète dans une certaine mesure.

Peut-être que la seule façon de régler cette question, c'est d'avoir une loi fédérale et une loi provinciale. Je ne connais pas la solution; il revient à celui qui parraine un projet de loi au Parlement d'en trouver une.

I raised the question with Mr. Wappel, and he said leave it to the Supreme Court. He is right in the sense that the Supreme Court will have the last word, but as a senator I do not like to say yes to a bill if I am not convinced *prima facie* that it is not against the Charter and the division of powers. That is my reflection as a lawyer and as a senator. It is up to the drafters of a bill to satisfy the Senate and the House of Commons that the bill is legal.

Senator Gigantès: The reaction of the Quebec government would be stay out of our preserves.

The Chairman: Senators, I believe we are entering into a debate rather than questioning our witnesses. We do have other witnesses on the list.

Senator Joyal: I did not want to take the initiative of this committee having to redraft the bill. Following the conference that was put together, perhaps the Department of Justice or the Department of Canadian Heritage could make that information available to us.

The objective of the legislation is to alleviate the pain of the victims. Forget about Mr. Wappel, with all due respect. We should never forget that this bill has a social and humanitarian objective. I feel that if this bill is badly drafted and cannot survive the test case of the courts, we cannot play with the court by adopting a bill and then sending it to them. That is not the way we want to act.

On the other hand, when someone has gone through a number of parliamentary steps and a problem exists, as alluded to by our witnesses today, and information is available so that someone else could carry the ball to meet the objectives of the legislation, I do not think it is asking too much for the witnesses to provide that information to us. They should make it available to the Canadian public and to the other people who are involved and interested in achieving those objectives. Can our witnesses make that information available to us so that those who are concerned with the objective of alleviating the pain of victims are able to resort to it?

Mr. Mosley: We can certainly assist the staff of the committee in assembling the materials about the American legislation.

Senator Joyal: And the information from Ontario and that conference.

Mr. Mosley: Yes, of course.

Senator Gigantès: Madam Chairman, whatever the information might say, it will not overcome the obstacles that Senator Beaudoin has so properly described.

The Chairman: That may well be, but we will expect to get some information from you as soon as possible because we hope to complete our hearings on this bill very shortly. Thank you for appearing before us.

I would remind honourable senators that this is a private member's bill. Although we do a lot of rewriting and amending of many government bills, I believe it is not the place — and I am open to correction — of a Senate committee to guess at what is in a private member's mind and to reword a private member's bill.

J'en ai discuté avec M. Wappel, et il a dit qu'il était préférable de s'en remettre à la Cour suprême. Il a raison en ce sens que c'est la Cour suprême qui aura le dernier mot. Toutefois, en tant que sénateur, je n'aime pas donner mon accord à un projet de loi si je ne suis pas convaincu de prime abord qu'il ne porte pas atteinte à la Charte et au partage des pouvoirs. C'est ce que je pense en tant qu'avocat et en tant que sénateur. Il revient aux rédacteurs du projet de loi de convaincre le Sénat et la Chambre des communes que le projet de loi est légal.

Le sénateur Gigantès: Le gouvernement du Québec, lui, dirait que ce domaine relève de sa compétence.

La présidente: Sénateurs, nous sommes en train de nous lancer dans un débat au lieu d'interroger les témoins. Il y en a d'autres sur notre liste.

Le sénateur Joyal: Je ne voulais pas que ce soit le comité qui prenne l'initiative de récrire le projet de loi. Le ministère de la Justice ou le ministère du Patrimoine canadien pourraient peut-être nous soumettre un compte rendu de ce qui a été dit à la conférence.

Ce projet de loi vise à apaiser la douleur des victimes. Oublions M. Wappel, et je ne dis pas cela de façon irrespectueuse. Il ne faut surtout pas oublier que ce projet de loi a une dimension sociale et humanitaire. S'il est mal rédigé et qu'il risque d'être rejeté par les tribunaux, nous ne pouvons pas l'adopter et ensuite le leur soumettre. Ce n'est pas de cette façon que nous voulons procéder.

Par ailleurs, quand une personne franchit diverses étapes du processus parlementaire et qu'elle frappe un mur, comme l'ont mentionné nos témoins aujourd'hui, si quelqu'un d'autre possède des renseignements qui lui permettraient d'assurer la réalisation de cet objectif, je ne crois pas que ce serait trop demander que les témoins nous fournissent ces renseignements. Ils devraient les fournir aux Canadiens et aux personnes concernées qui sont motivées par cet objectif. Les témoins peuvent-ils nous fournir les renseignements en question pour que les personnes qui cherchent à apaiser la douleur des victimes puissent s'en servir?

M. Mosley: Nous pouvons certainement aider le personnel du comité à rassembler de la documentation sur la loi américaine.

Le sénateur Joyal: De même que sur la loi ontarienne et la conférence.

M. Mosley: Bien entendu.

Le sénateur Gigantès: Madame la présidente, peu importe ce que disent ces renseignements, ils ne nous permettront pas de surmonter les obstacles qu'a si bien décrits le sénateur Beaudoin.

La présidente: Peut-être, mais nous nous attendons à ce que vous nous fournissiez ces renseignements très bientôt pour que nous puissions terminer notre examen du projet de loi. Merci d'avoir comparu devant nous.

Je tiens à rappeler aux sénateurs qu'il s'agit ici d'un projet de loi d'initiative parlementaire. Même si nous reformulons et modifions de nombreux projets de loi émanant du gouvernement, on ne peut pas s'attendre — et corrigez-moi si je me trompe — à ce qu'un comité sénatorial devine la pensée d'un député et récrive un projet de loi à sa place.

Senator Gigantès: What about Senator Cohen's private bill?

The Chairman: We are allowing Senator Cohen to rewrite her bill, as we did Mr. Wappel.

Senator Joyal: The situation is similar to prisoners in a prison. They have the right to one phone call, and if the line is busy or no one answers, that is it. This is the law.

The Chairman: I hope our line is not busy and we are answering.

Our next witness is Ms Grace Westcott.

Ms Grace Westcott, Executive Secretary, Canadian Copyright Institute: Honourable senators, the Canadian Copyright Institute is an association of creators, producers and distributors of copyright works primarily in the print industries. The institute's purpose is to encourage a better understanding of copyright, both among its members and among the public, and to engage in and to foster research into and reform of copyright law.

Several of our members have made independent presentations on matters of policy concerning Bill C-220. The CCI recognizes that there are important matters of policy reflected in the bill and in the criticisms that have been levelled against it. However, my role today will be confined to commenting on the technical and legal copyright issues in the bill.

I want to say at the outset that, while I will focus strictly on the legal copyright issue, I do not wish to appear insensitive to the very real human concerns that the bill seeks to address.

The institute believes that Bill C-220, both as passed by the House of Commons and despite the proposed amendments of Mr. Wappel, would contravene a fundamental principle of international copyright law under the Berne Convention. Obviously you are very familiar with that problem under the Berne Convention. It is a fundamental obligation under the Berne Convention that copyright law must protect the basic rights of authors and their copyright works. Certain derogations from the rights of the author under the convention are permissible, but in our view none are broad as to permit the wholesale expropriation of copyright as is contemplated by the bill.

We have looked at those permitted derogations under the Berne Convention. We considered Article 17 of the Berne Convention, which is known as the police power. It provides that a government retains the right to permit, control or prohibit by legislation or regulation the circulation, presentation or exhibition of any work or production. This exception was designed to permit the restriction of authors' rights in the interests of public policy, such as obscenity and libel laws in certain states, including state censorship.

Its intent is merely to acknowledge that a state continues to have the right to establish rules of general public policy by which an author must abide, but it does not extend to permitting the wholesale expropriations of an author's copyright.

Le sénateur Gigantès: Et qu'en est-il du projet de loi du sénateur Cohen?

La présidente: Le sénateur Cohen pourra reformuler son projet de loi, tout comme M. Wappel pourra reformuler le sien.

Le sénateur Joyal: Cette situation me fait penser aux prisonniers. Ils ont droit à un appel. Si la ligne est occupée ou que personne ne répond, tant pis. C'est ce que dit le règlement.

La présidente: J'espère que notre ligne à nous n'est pas occupée et que nous répondons aux appels que nous recevons.

Nous allons maintenant entendre le témoignage de Grace Westcott.

Mme Grace Westcott, secrétaire exécutive, Canadian Copyright Institute: Honorables sénateurs, le Canadian Copyright Institute est association de créateurs, de producteurs et de distributeurs d'oeuvres protégées par le droit d'auteur. Il a pour mission de mieux faire comprendre la législation du droit d'auteur à ses membres et au grand public, de faire de la recherche sur le droit d'auteur et de promouvoir la réforme de la loi sur le droit d'auteur.

Plusieurs de nos membres ont exposé leurs vues sur les questions de principe qui sous-tendent le projet de loi C-220. L'Institut reconnaît que d'importantes questions de politique se reflètent dans le projet de loi C-220 et dans les critiques dont il a fait l'objet. Mon rôle aujourd'hui consistera uniquement à analyser les questions d'ordre technique et juridique que soulèvent le projet de loi sur le droit d'auteur.

J'aimerais dire que même si je m'attarde seulement à la question légale du droit d'auteur, j'apprécie les questions de valeurs humaines visées dans le projet de loi.

D'après l'Institut, le projet de loi C-220, tel qu'adopté par la Chambre des communes et malgré les amendements proposés par M. Wappel, porterait atteinte à un principe fondamental de la législation internationale du droit d'auteur, c'est-à-dire la Convention de Berne. Bien entendu, vous êtes tous conscients du problème qui se pose aux termes de la Convention. La Convention de Berne dispose que la loi sur le droit d'auteur doit protéger les droits fondamentaux des auteurs sur leurs oeuvres. Certaines dérogations sont prévues, mais aucune, à notre avis, ne va jusqu'à prévoir la possibilité de dépouiller l'auteur de tous ses droits comme il est envisagé dans le projet de loi C-220.

Nous avons examiné les dérogations que prévoit la Convention de Berne, en particulier l'article 17, l'article dit du pouvoir policier. Cette disposition précise qu'un gouvernement conserve le droit de permettre, de surveiller ou d'interdire, par des mesures législatives ou par voie de règlement, la circulation, la représentation ou l'exposition d'un ouvrage ou d'une production. Cette exception permet de restreindre les droits d'un auteur dans l'intérêt de l'ordre public au moyen, par exemple, d'une loi sur l'obscénité ou d'une loi contre la diffamation, ce qui revient à de la censure d'État.

Cette disposition reconnaît tout simplement le fait qu'un État conserve le droit d'adopter des règles d'ordre public auxquelles un auteur doit se conformer. Toutefois, elle ne permet pas de dépouiller carrément un auteur de ses droits.

In this view, we are supported by the author of a leading text on international copyright law, Professor Nordman, who states:

Under no circumstances could article 17 —
— the police power —

— be invoked to derive a right of an individual country of the Union to expropriate a Union author partially or completely. It would be absolutely incompatible with the contents of the Revised Berne Convention if the minimum rights which are granted to the author *iure conventionis* and which can be directly claimed by him in every country of protection could be undercut by a country of protection by simply taking them away from him.

Senator Gigantès: Can we have a copy of that?

Ms Westcott: Absolutely.

The amendments proposed by Mr. Wappel do not alleviate the situation because they continue to presuppose that the Crown takes the copyright away from the beginning.

I imagine the proposed amendment of 12.1(4) was intended to address freedom of expression concerns in some measure. However, not only does it not alleviate the copyright concern, but also it adds yet another dimension to the copyright problem. The proposed subsection 4 would create a compulsory licence.

Now, the Berne Convention permits compulsory licences but only in a couple of very narrow circumstances. This particular circumstance does not fit within those specified circumstances.

The police power of article 17 does not give a member state the right to permit the dissemination of works without the consent of the author. It is more the negative power to censor rather than to permit its being disseminated without consent.

I would like to support the comments made by Mr. Richstone concerning the arguments of Mr. Wappel about the definition of what an author is under the Berne Convention. He is right. "Author" is not defined under the Berne Convention, but that does not mean the term is without meaning. It is not infinitely elastic. It has to have some nexus to creation, to being a creator.

You have to look to the context as well. We have a police power in article 17 of the Berne Convention which circumscribes to a certain degree what is permissible for a member state to do in derogating from the rights of an author. It would be a very inappropriate interpretation of the term "author" to permit a state to interpret "author" in such a way that it could expand its rights beyond the borders of the police power under article 17 of the Berne Convention.

The Canadian Copyright Institute believes that this bill should not be passed.

Senator Beaudoin: It is clear from your comments that this bill goes against the Berne Convention.

À cet égard, le professeur Nordemann, spécialiste de la législation internationale du droit d'auteur, note ce qui suit dans un ouvrage qui fait autorité en matière:

L'article 17 [...]
— le pouvoir policier —

[...] ne saurait être invoqué pour conférer à un pays membre de l'Union le pouvoir de dépouiller partiellement ou complètement un auteur de l'Union de ses droits. Une telle mesure serait absolument incompatible avec le texte révisé de la Convention de Berne si un pays pouvait priver l'auteur *iure conventionis* des droits minimums dont il peut se prévaloir dans tout pays offrant ces droits.

Le sénateur Gigantès: Pouvons-nous avoir une copie de ce texte?

Mme Wescott: Absolument.

Les amendements proposés par M. Wappel ne règlent pas la situation parce qu'ils continuent de laisser entendre que la Couronne peut, dès le départ, dépouiller un auteur de ses droits.

J'imagine que l'amendement proposé au paragraphe 12.1(4) visait, dans une certaine mesure, à répondre aux préoccupations concernant l'atteinte à la liberté d'expression. Or, cet amendement ne règle pas le problème lié au droit d'auteur. Au contraire, il y apporte une dimension nouvelle: il crée une licence obligatoire.

La Convention de Berne permet l'octroi de licences obligatoires, mais seulement dans deux cas bien précis. Celui-ci ne répond pas aux critères définis.

Le pouvoir policier prévu par l'article 17 ne donne pas à un État membre le droit d'autoriser la diffusion d'oeuvres sans le consentement de l'auteur. Il lui accorde plutôt le pouvoir négatif de censurer une oeuvre plutôt que d'en assurer la diffusion sans consentement.

Je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Richstone au sujet des arguments invoqués par M. Wappel concernant le sens qu'il convient de donner au mot auteur aux termes de la Convention de Berne. Il a raison. Le mot «auteur» n'est pas défini dans la Convention, mais cela ne veut pas dire qu'il n'a pas de sens. On ne peut pas lui donner l'interprétation que l'on veut. Il doit y avoir un lien entre le mot auteur et la création d'une oeuvre, l'activité créatrice.

Il faut également tenir compte du contexte. L'article 17 de la Convention de Berne précise, dans une certaine mesure, ce qu'un État membre peut faire pour restreindre les droits d'un auteur. On aurait tort de permettre à un État, de par l'interprétation qu'il donne au mot «auteur», de prendre des mesures qui vont au-delà de celles que prévoit l'article 17 de la Convention.

Le Canadian Copyright Institute juge que le projet de loi ne devrait pas être adopté.

Le sénateur Beaudoin: Il est clair, d'après vos commentaires, que ce projet de loi va à l'encontre de la Convention de Berne.

As a country, when we enter into a treaty, we must legislate to give effect to that treaty. The Parliament of Canada has the jurisdiction to do that. Is it your contention that this cannot be done unless we follow closely, or arbitrarily, the terms of the Berne Convention?

Ms Westcott: I am not sure I understand your question.

Senator Beaudoin: We have a copyright law in this country. We hear from time to time suggestions of amendments to that law. It is within our jurisdiction to legislate the best of them. Now we have a private member's bill seeking to amend the copyright law. You say it cannot be done because it is against the Berne Convention, and I rely on your expertise in that, obviously.

Your opinion, as I understand it, is not based on freedom of expression; it is based on the Copyright Act?

Ms Westcott: That is correct.

Senator Beaudoin: In other words, Canada would not be faithful to its international obligations following the signing of the Berne Convention if we accept such a bill?

Ms Westcott: Yes, that is our view.

Senator Gigantès: You raised the point, Senator Beaudoin, that an international convention then must be implemented by legislation. Was this so implemented in Canada?

Ms Westcott: Yes, we are a signatory to Berne. Under the terms of NAFTA and WTO, we are obligated to comply with the terms of the Paris version of the 1971 Berne Convention. We are also expecting to become a signatory to that, but currently our copyright law does comply with the Paris version.

Senator Gigantès: Was it implemented by Canadian legislation? That is the point.

Ms Westcott: Yes, Canada is a full member of Berne.

Senator Gigantès: That is not the point. If you have an international convention or a treaty, before it becomes, in a sense, Canadian law, it has to be implemented by Canadian legislation. Was the Berne Convention so implemented by a Canadian statute?

Ms Westcott: Yes, that is the Copyright Act.

Senator Gigantès: Was that subsequent to the Berne Convention?

Ms Westcott: We have had a Copyright Act in Canada since prior to the Berne Convention, to which we became a signatory. We implement the provisions of the Berne Convention. The Berne Convention itself does not have force in Canada. It is only through the implementation of the Copyright Act which then complies with the Berne Convention.

Lorsque nous ratifions un traité, nous devons, en tant que pays, adopter une loi pour rendre ce traité exécutoire. Ce pouvoir incombe au Parlement du Canada. Or, vous prétendez que nous ne pouvons pas le faire dans ce cas-ci, sauf si nous acceptons de nous conformer de façon étroite, ou arbitraire, aux dispositions de la Convention de Berne?

Mme Westcott: Je ne comprends pas la question.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons, dans ce pays, une loi sur le droit d'auteur. Il arrive à l'occasion qu'on propose des modifications à cette loi. Nous avons le pouvoir d'adopter celles qui sont les plus utiles. Or, nous avons devant nous un projet de loi émanant d'un député, qui vise à modifier la loi sur le droit d'auteur. Vous dites qu'on ne peut pas modifier cette loi parce que le projet de loi va à l'encontre de la Convention de Berne. Je me fie à ce que vous dites.

Vos arguments, si j'ai bien compris, se fondent non pas sur la liberté d'expression, mais sur la Loi sur le droit d'auteur?

Mme Westcott: C'est exact.

Le sénateur Beaudoin: Autrement dit, le Canada irait à l'encontre de ses obligations internationales en vertu de la Convention de Berne s'il adoptait ce projet de loi?

Mme Westcott: Oui.

Le sénateur Gigantès: Vous avez dit, sénateur Beaudoin, qu'une convention internationale doit être mise en oeuvre au moyen d'une loi. Est-ce qu'une loi a été adoptée dans ce cas-ci?

Mme Westcott: Oui. Le Canada est signataire de la Convention de Berne. En vertu des dispositions de l'ALENA et de l'OMC, nous sommes obligés de nous conformer aux dispositions de la version de Paris de la Convention de Berne de 1971. On s'attend à ce que le Canada ratifie cette convention. Toutefois, pour l'instant, notre loi est conforme aux dispositions de la version de Paris.

Le sénateur Gigantès: A-t-elle été mise en oeuvre au moyen d'une loi? C'est ce que je veux savoir.

Mme Westcott: Oui. Le Canada est un membre à part entière de la Convention de Berne.

Le sénateur Gigantès: Ce n'est pas ce que je demande. Avant qu'une convention ou un traité international ne devienne loi, il faut qu'il soit mis en oeuvre au moyen d'une loi adoptée par le Canada. Est-ce que la Convention de Berne a fait l'objet d'une telle loi?

Mme Westcott: Oui. La Loi sur le droit d'auteur.

Le sénateur Gigantès: Elle a été adoptée à la suite de la Convention de Berne?

Mme Westcott: La Loi sur le droit d'auteur a été adoptée avant la Convention de Berne, dont le Canada est signataire. Nous mettons en oeuvre les dispositions de la Convention de Berne. La Convention elle-même n'a pas force de loi au Canada. Elle peut uniquement être appliquée par l'entremise de la Loi sur le droit d'auteur, qui est conforme aux dispositions de la Convention de Berne.

So it is the Copyright Act which complies with the minimum conditions of the Berne Convention which is the law of the land. The Berne Convention is not part of the law.

Senator Lewis: Canada is a signatory to the convention.

Senator Beaudoin: That is not good enough.

Senator Lewis: Yes, but we are still signatories to the convention.

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Gigantès: If our Copyright Act conforms with the convention, you are arguing that this business of implementing it was already done before we became signatories of the Berne Convention. We implemented the convention before the convention was written?

Ms Westcott: The Berne Convention is updated from time to time. Our copyright law is updated from time to time. We try to keep the provisions of our copyright in line with our commitments under the Berne Convention. The statement I have made, and it was just a single point in my presentation, was that if the Copyright Act were amended as proposed by Bill C-220, we will be offside because it will derogate from minimum authors' rights which we have agreed to implement in our Copyright Act, which currently are implemented in our Copyright Act.

Senator Beaudoin: That answers my question.

Senator Joyal: This is exactly on the point that the witness has been discussing with my colleagues. The Library of Parliament briefing note states:

Although as a treaty, the convention is not self-executing in Canada, it is not without legal effect for Canada. Under NAFTA and TRIPS, Canada's non-compliance with the Convention's substantive obligations may give rise to the complaint and dispute resolution mechanism of those instruments.

Therefore, I think the distinction, for ordinary citizens, might be one of legal niceties. However, it is important to say that the convention, as such, is not self-executing in Canada, because it has only an indirect impact for non-Canadians who would be barred from some of the effects of the benefits of the convention through NAFTA or TRIPS but not Canadians. Canadians are protected through the Copyright Act but not through the Berne Convention. Foreigners would be protected through NAFTA and through TRIPS, but not Canadians. It is a legal nicety, but nevertheless I think it is important that this committee, which is responsible for legal matters and constitutional affairs, has its record straight in its minutes showing that we understand what the Berne Convention implementation in Canada is.

Ms Westcott: That is right. It is certainly within the power of the government to enact valid legislation which is not in compliance with Berne, and it would remain valid Canadian legislation, but it could give rise to a complaint under the WTO TRIPS agreement by a foreign state.

Donc, c'est la Loi sur le droit d'auteur, qui est conforme aux dispositions minimales prescrites par la Convention de Berne, qui a force de loi dans ce pays. La Convention de Berne ne fait pas partie de cette loi.

Le sénateur Lewis: Le Canada est signataire de la Convention.

Le sénateur Beaudoin: Cela ne suffit pas.

Le sénateur Lewis: Oui, mais il est toujours signataire de la Convention.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Gigantès: La Loi sur le droit d'auteur est peut-être conforme à la Convention de Berne, mais vous dites qu'elle a été adoptée avant que le Canada ne ratifie la convention. La loi a été adoptée avant que la convention ne soit rédigée?

Mme Westcott: La Convention de Berne fait parfois l'objet de mises à jour, tout comme notre Loi sur le droit d'auteur. Nous essayons de faire en sorte que les dispositions de la Loi sur le droit d'auteur concordent avec celles de la Convention de Berne. Ce que j'ai dit dans mon exposé, c'est que si les modifications proposées dans le projet de loi C-220 sont adoptées, la Loi sur le droit d'auteur porterait atteinte aux droits minimums que nous avons accepté d'inclure dans cette même loi.

Le sénateur Beaudoin: Cela répond à ma question.

Le sénateur Joyal: C'est exactement ce que les témoins disaient à mes collègues. La Bibliothèque du Parlement précise ce qui suit dans ses notes d'information:

Bien que la Convention ne soit pas directement applicable au Canada, elle n'est pas sans effets juridiques pour le Canada: aux termes de l'ALENA et de l'ADPIC, si le Canada devait passer outre aux obligations de fond de la Convention, cela pourrait donner lieu à une plainte et au recours aux mécanismes de règlement des différends de ces instruments.

Par conséquent, le simple citoyen verrait cette distinction comme un détail juridique. Toutefois, il est important de dire que la Convention en tant que telle n'est pas applicable au Canada parce qu'elle n'a qu'un impact indirect sur les ressortissants étrangers, lesquels ne pourraient se prévaloir de certains des avantages qu'offre la Convention par l'entremise de l'ALENA ou de l'ADPIC. Les Canadiens, eux, sont protégés par la Loi sur le droit d'auteur, mais pas par la Convention de Berne. Les ressortissants étrangers seraient protégés par les dispositions de l'ALENA et la l'ADPIC, mais pas les Canadiens. Même s'il s'agit-là d'un détail juridique, je crois qu'il est important, néanmoins, que le comité, qui est responsable des questions juridiques et constitutionnelles, comprenne bien, et le compte rendu devrait l'indiquer, l'impact qu'a la Convention de Berne au Canada.

Mme Westcott: Vous avez raison. Le gouvernement a le pouvoir d'adopter des lois valables en droit qui ne sont pas conformes à la Convention de Berne, mais qui pourraient donner lieu à une plainte en vertu de l'ADPIC de l'OMC.

The Chairman: Carrying on from what you were saying, Senator Joyal, the letter that we received from the Department of Justice officials continues:

Consequently, the substantive obligations of the Berne Convention are binding upon Canada, via the disciplines set out in NAFTA and in TRIPS.

That was the point you were making.

Senator Joyal: But for foreigners, not for Canadians.

Senator Gigantès: That is an important point.

Senator Beaudoin: If I may add something, the mere fact that Canada has signed the Berne Convention, and the mere fact that we are a legislative house, puts us under the obligation to respect the Berne Convention. We are under that obligation. Obviously, a convention is not the law of the land until we legislate, but today we are legislating. Bill C-220 will be a statute if we say yes. We legislate, we implement, and if we do that, your argument is that we are going against the terms of the Berne Convention.

Ms Westcott: Precisely.

Senator Beaudoin: That is the only thing of interest to me.

Ms Westcott: That is my sole point.

Senator Gigantès: On this point, if we break the convention by statute, we might find ourselves in the strange situation where foreigners would be protected but not Canadian citizens.

Senator Joyal: Exactly.

Senator Gigantès: I do not think in all conscience we could put Canadian citizens in a situation where they are disadvantaged compared with, say, Americans or Mexicans.

Senator Lewis: Canada is a signatory to this convention. I do not think that we should enact legislation which would be contrary to a convention our country has signed. I certainly would not want to contemplate that or be party to it.

Senator Joyal: On the legal ground, it is very important that we make those distinctions because they must be well understood by the public who might read our proceedings. They must understand what we are doing and the implications, both international and national, of what we are doing.

The Chairman: Since this is such an important point, with your agreement, we could ask Mr. Richstone to come back to the table to help us. Mr. Richstone, have you an opinion on this Berne Convention issue?

Mr. Richstone: Yes. I would say that our reading of the relevant international obligation is that it applies across the board. It is not simply an obligation that we have contracted for foreign nationals as opposed to our own nationals. Our TRIPS obligation comes from the fact that it states that the party members states shall apply articles 1 through 21 of the Berne Convention, period. It does not say just for foreign nationals only and not for

La présidente: Pour revenir à ce que vous avez dit, sénateur Joyal, la lettre que nous avons reçue des fonctionnaires du ministère de la Justice précise ce qui suit:

Par conséquent, les obligations réelles de la Convention de Berne lient le Canada, par le biais des disciplines établies dans l'ALENA et dans l'ADPIC.

C'est ce que vous vouliez dire.

Le sénateur Joyal: Cela vaut pour les ressortissants étrangers, mais pas pour les Canadiens.

Le sénateur Gigantès: Il s'agit-là d'un point important.

Le sénateur Beaudoin: Si je puis me permettre, le simple fait que le Canada soit signataire de la Convention de Berne, le simple fait que nous soyons une chambre législative, nous oblige à respecter la Convention de Berne. Nous sommes obligés de le faire. Bien entendu, une convention ne peut avoir force exécutoire tant qu'une loi d'application n'a pas été adoptée. C'est ce que nous faisons aujourd'hui. Le projet de loi C-220 aura force de loi si nous l'adoptons. Nous adoptons des lois, nous les mettons en oeuvre. Or, si nous adoptons ce projet de loi, nous allons, à votre avis, aller à l'encontre des dispositions de la Convention de Berne.

Mme Westcott: Précisément.

Le sénateur Beaudoin: C'est la seule chose qui m'intéresse.

Mme Westcott: Toute mon argumentation est basée là-dessus.

Le sénateur Gigantès: Sur ce point, si nous contrevenons à la Convention au moyen d'une loi, nous risquons de nous retrouver dans la situation exceptionnelle où les ressortissants étrangers seraient protégés, mais pas les citoyens canadiens.

Le sénateur Joyal: Exactement.

Le sénateur Gigantès: Je ne crois pas que nous puissions, en toute franchise, placer les Canadiens dans une situation où ils sont défavorisés par rapport, disons, aux Américains ou aux Mexicains.

Le sénateur Lewis: Le Canada est signataire de la Convention. Nous ne devrions pas adopter une loi qui irait à l'encontre d'une convention que le pays a signée. Je ne voudrais certainement pas envisager une telle option ou prendre part à une telle décision.

Le sénateur Joyal: Il est très important de faire ces distinctions sur le plan juridique, car elles doivent être bien comprises des personnes qui pourraient lire nos comptes rendus. Celles-ci doivent comprendre ce que nous faisons, de même que la portée de nos décisions, aussi bien à l'échelle internationale que nationale.

La présidente: Étant donné l'importance de cette question, nous pourrions demander à M. Richstone de revenir à la table afin de nous aider. Monsieur Richstone, que pensez-vous de cette question concernant la Convention de Berne?

M. Richstone: Je dirais que cette obligation internationale s'applique à tous. Il ne s'agit pas tout simplement d'une obligation que nous avons contractée pour les ressortissants étrangers. L'ADPIC précise que les États membres doivent se conformer aux articles 1 à 21 de la Convention de Berne. Point à la ligne. Ces articles ne s'appliquent pas uniquement aux ressortissants étrangers, mais à tout le monde. L'ALENA précise presque la

Canadians. It applies across the board. The NAFTA obligation is almost word-for-word the same, that the parties shall apply 1 through 21 of the Berne Convention, so that is a self-standing treaty obligation and we interpret it to apply across the board, to foreign nationals and to our own nationals.

We also look at the Berne Convention as setting down two major rules of treatment, and I think that was exposed in Mr. Mosley's letter, a rule of national treatment and minimum rights. We interpret minimum rights to apply to all authors, foreign as well as Canadian. There are two facets even to the Berne Convention, quite apart from the super-added obligations of TRIPS and NAFTA. The Berne Convention itself says you must treat foreign nationals as your own, but it also goes on to specify certain minimum rights, which were referred to in Ms Westcott's presentation, the minimum of Berne, and those rights apply throughout to all authors, irrespective of nationality.

While I have the floor, I would just like to add one historical note. We had been obligated to the Berne Convention while we were still legally part of the British Empire, before we acquired our own independence, certainly before the Statute of Westminster. Although we enacted our own full Copyright Act in 1921, we had, through the British Empire, adhered to the Berne Convention, the first one of 1886. When we adhered in our own right to the revision in 1928, we then passed the statute making sure our legislation was in conformity with it. When we contracted our NAFTA obligations in 1994 by our NAFTA implementation bill, we amended the Copyright Act to make our legislation in conformity with our NAFTA obligation which was the most recent formulation of Berne, the one of 1971. Likewise, we added new amendments in 1995, when we adhered to the World Trade Organization. Thus, our adherence to Berne was, as Ms Westcott pointed out, ongoing because Berne was originally an 1886 convention, updated in 1971.

The Chairman: I would like to thank both Ms Westcott and Mr. Richstone for their attendance before our committee.

Our next witness is Mr. Steve Sullivan. Welcome, and please proceed.

Mr. Steve Sullivan, Executive Director, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: I have with me Mr. Gary Rosenfeldt.

We will keep our opening remarks brief. We have already spoken to the bill. We have addressed Mr. Wappel's amendments in a letter sent to you.

That letter makes clear that we support in principle the amendments Mr. Wappel is suggesting. They have not changed the general principle of the bill, which I think we and most Canadians support, which is that criminals should not profit from their crimes whether directly or in a more indirect manner through the selling of stories.

même chose, soit que les parties doivent se conformer aux articles 1 à 21 de la Convention de Berne. Il s'agit donc d'une obligation issue d'un traité qui, d'après nous, doit être appliquée de façon générale, c'est-à-dire aux ressortissants étrangers et à nos propres nationaux.

La Convention de Berne accorde également deux ensembles de droits, et je pense que M. Mosley en a parlé dans sa lettre: le droit au traitement national et des droits minimums. À notre avis, les droits minimums s'appliquent à tous les auteurs, aussi bien étrangers que canadiens. La Convention de Berne elle-même impose deux règles, mis à part les obligations supplémentaires de l'ADPIC et de l'ALENA. Elle précise que les ressortissants étrangers doivent bénéficier du même traitement que les nationaux, et précise aussi qu'elle accorde certains droits, et Mme Westcott en a fait allusion dans son exposé, droits qui s'appliquent à tous les auteurs, peu importe leur pays d'origine.

J'aimerais faire un petit rappel historique. Nous sommes devenus signataires de la Convention de Berne alors que nous faisons toujours partie, légalement, de l'Empire britannique, soit avant que l'on obtienne notre indépendance, en tout cas avant l'adoption du Statut de Westminster. Bien que nous ayons adopté notre propre loi sur le droit d'auteur en 1921, nous avons, par le biais de l'Empire britannique, adhéré à la Convention de Berne, la première version datant de 1886. Lorsque nous avons adhéré à la Convention révisée de 1928, nous avons adopté une loi pour rendre notre législation conforme à la Convention. Lorsque nous nous sommes engagés, en 1994, à respecter nos obligations en vertu de l'ALENA par le biais d'une loi d'application, nous avons modifié la Loi sur le droit d'auteur pour rendre notre législation conforme aux obligations de l'ALENA, qui reprenaient celles de la Convention la plus récente, celle de 1971. Nous avons de nouveau modifié notre loi en 1995 quand nous sommes devenus membres de l'Organisation mondiale du commerce. Ainsi, nous avons toujours été liés à la Convention de Berne, comme le signalait Mme Westcott, parce que cette Convention a été signée à l'origine en 1886 et mise à jour en 1971.

La présidente: J'aimerais remercier Mme Westcott et M. Richstone d'avoir comparu devant le comité.

Nous allons maintenant entendre M. Steve Sullivan. Je vous souhaite la bienvenue. Vous avez la parole.

M. Steve Sullivan, directeur exécutif, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Je suis accompagné de M. Gary Rosenfeldt.

Notre déclaration sera très brève. Nous avons déjà présenté nos vues sur le projet de loi, et nous avons déjà discuté des modifications proposées par M. Wappel dans une lettre que nous vous avons fait parvenir.

La lettre indique clairement que nous appuyons, en principe, les modifications proposées par M. Wappel. Elles ne s'attaquent pas au principe qui sous-tend le projet de loi, et que la plupart des Canadiens appuient, soit que les criminels ne devraient pas tirer profit de leurs crimes de façon directe ou indirecte, par la vente d'ouvrages dans lesquels ils décrivent leurs actes.

We have read over some of the testimony of the witnesses who appeared here, including Mr. Wappel's last appearance when he made reference to the appearance of Mr. Mosley from the Department of Justice. We were encouraged to see that Mr. Mosley was working with the provinces to draft legislation that would do the similar types of things that Mr. Wappel's bill has done. Therefore, even if Mr. Mosley does not support Mr. Wappel's bill, it is encouraging to see that he supports the principle behind it, which is that criminals should not profit from their crimes.

Given that support and given the fact that House of Commons has supported this bill unanimously twice, it is a clear indication that the principle is a sound one, that Canadians would support. You obviously must deal with much more than that.

On the subject of the Berne Convention, Mr. Rosenfeldt and I agree that we are not experts. We can, however, bring a different perspective. Mr. Rosenfeldt brings the perspective of someone who has lost a son to an offender about whom this bill would most likely deal. Certainly, we have both done work on high-profile crimes, but many crimes are just as serious, although they may not be as well known.

The major amendment that we see when we look at Mr. Wappel's amendments to Bill C-220 would be the addition of proposed subsection (4) to clause 3 regarding the Crown's ability to grant royalty free licences if the Crown is satisfied that the offender will not profit from the work.

Again, we will never support any legislation that would attempt to prevent anyone from expressing themselves. We do not think this bill offends the Charter sections at all. Bill C-220 would not prevent even Clifford Olson from writing a manuscript and donating it to a library, for example, even if it detailed his crimes in the most horrible way. It would, however, limit his ability to profit from that, and that is the section of the bill or the target of the bill that we support.

We do not have any problem with the amendment Mr. Wappel has suggested, which makes it clear that if there is no profit on behalf of the offender, the Crown cannot prevent publication. This is an important point to clear up because some witnesses have raised that concern.

The committee might have heard other testimony, that this bill is unnecessary because if criminals do profit from books and that type of thing, the victims can simply sue in civil court. It is a ludicrous suggestion to put victims through that and, as Mr. Rosenfeldt can tell you in detail, lawyers do not come cheap. He and his wife are still paying a lawyer they hired 15 years ago to try to take some of the money that Mr. Olson got through his deal with the RCMP.

We have heard that the French and Mahaffey families are paying in excess of \$500,000 in legal fees for a different type of fight. Clearly, the victims do not simply have a cash fund where

Nous avons lu certains témoignages, dont celui de M. Wappel qui, lors de sa dernière comparution, a commenté l'intervention de M. Mosley, du ministère de la Justice. Il est encourageant de noter que M. Mosley et les provinces collaborent ensemble à l'élaboration d'une loi qui viserait les mêmes objectifs que le projet de loi de M. Wappel. Par conséquent, même si M. Mosley n'appuie pas le projet de loi de M. Wappel, il en accepte le principe, soit que les criminels ne devraient pas tirer profit de leurs crimes.

Cet appui et le fait que la Chambre se soit déjà déclarée à deux reprises en faveur du projet de loi montrent que le principe qui sous-tend le projet de loi est solide. C'est un principe auxquels souscrivent les Canadiens. Or, les questions sur lesquelles vous devez vous pencher sont, manifestement, beaucoup plus complexes.

En ce qui concerne la Convention de Berne, M. Rosenfeldt et moi convenons que nous ne sommes pas des spécialistes en la matière. Toutefois, nous pouvons apporter un point de vue différent au dossier. M. Rosenfeldt a perdu un fils aux mains d'un contrevenant qui serait très certainement visé par ce projet de loi. Nous avons tous les deux effectué des recherches sur des criminels notoires et de nombreux autres dont les crimes sont tout aussi horribles, mais dont les noms sont moins connus.

La principale modification apportée par M. Wappel au projet de loi C-220 serait l'ajout d'un paragraphe (4) à l'article 3 concernant l'octroi, par la Couronne, de licences franches de redevances si elle est convaincue que le contrevenant ne tirera pas profit de son oeuvre.

Encore une fois, nous n'appuierons jamais un projet de loi qui aurait pour but d'empêcher une personne de s'exprimer. Ce projet de loi, à notre avis, ne va pas du tout à l'encontre de la Charte. Il n'empêcherait pas Clifford Olson d'écrire un livre et d'en faire don à une bibliothèque, par exemple, même si ses crimes crapuleux y étaient décrits dans les moindres détails. Toutefois, le projet de loi l'empêcherait de tirer profit de son travail, et c'est l'objectif que nous appuyons.

Nous n'avons rien à redire au sujet de cette modification puisqu'elle indique clairement que si le contrevenant ne tire aucun gain de son oeuvre, la Couronne ne peut empêcher la diffusion de celle-ci. Il faut bien expliquer ce point, car cela semble soulever des inquiétudes chez certains témoins.

Il y a des témoins qui ont laissé entendre que ce projet de loi est inutile, parce que s'il y a des criminels qui tirent profit de leurs oeuvres, les victimes peuvent tout simplement les poursuivre au civil. Cette suggestion est ridicule car, comme vous l'expliquera M. Rosenfeldt, les avocats coûtent cher. Sa femme et lui ont poursuivi Olson il y a une quinzaine d'années afin d'essayer de récupérer une partie de l'argent qu'il avait reçu par suite de l'entente conclue avec la GRC. Ils n'ont pas encore fini de payer les frais d'avocat.

Nous avons entendu dire que les frais juridiques des familles French et Mahaffey, qui livrent une bataille juridique différente, s'élèvent à plus de 500 000 \$. Les victimes ne disposent pas d'un

they can hire lawyers to do this type of work. The suggestion that they can go to civil court is not a realistic one.

Finally, it is a parallel debate to one that was going on in the Justice committee recently about DNA data banks, the concern about the Charter and whether or not in that case, the DNA data bank legislation and certain amendments that have been suggested would survive a Charter challenge. It was raised with the minister recently that there seems to be a Charter concern that all the lawyers will come. Everyone says the Supreme Court will do this and others will say it will do that.

In a recent newspaper article, a Department of Justice lawyer was quoted as saying that they do not have any idea what the Supreme Court will do. That is an important point to make. The Justice committee, this committee, the House of Commons and all of us, we are not the Supreme Court. We should try to ensure that the legislation which is passed is as Charter-proof as possible.

I do not think we should back down from legislation in which we believe simply because we are concerned that there will be a challenge. Any legislation can be challenged. However, this committee is doing the best job it can. Certainly this committee is attempting to do what it can to ensure that this legislation is Charter-proof. The Charter is there to protect everyone, not just offenders.

I am sure Mr. Rosenfeldt would like to make a few comments. Then we would be happy to take questions.

Mr. Gary Rosenfeldt, Canadian Resource Centre for Victims of Crime: Honourable senators, I should like to state that last time I appeared before this committee I left here with a real sense of frustration because it seems that every time we want to talk about victims of crime we end up talking about the rights of criminals and what they are entitled to. I mean no disrespect to members of this committee and the questions that are asked, but on a daily basis we deal with dozens of victims cross-Canada who are suffering as a result of the crime that was committed against them.

After I appeared before this committee, I go back and speak to these people from across Canada who are victims of all kinds of crime and who are well aware that I have spoken to this committee. The response I seem to get from all these crime victims who are not experts on the Constitution, the Berne Convention, copyright laws or anything else reflects the frustration that they feel that every time we raise the subject of victims, we end up talking about the constitutional rights of offenders, the people who commit crimes.

Another frustration is directed at the amount of time this committee spends discussing people, like Guy Paul Morin, who were wrongfully convicted and the rights that those people have to write a manuscript that they could possibly sell in the open market and then use the money to try to obtain their release from prison.

fonds de réserve qui leur permet d'embaucher des avocats pour faire ce genre de travail. L'idée qu'elles peuvent tenter des poursuites au civil n'est pas réaliste.

Enfin, il existe un parallèle entre ce débat et celui qui avait cours récemment au sein du comité de la justice et qui portait sur les banques de données génétiques, la Charte, la question de savoir si le projet de loi sur les banques de données génétiques et certains des amendements qui y étaient proposés résisteraient à une contestation fondée sur la Charte. On a laissé entendre récemment au ministre que cette mesure législative pourrait être contraire à la Charte. Certains affirment que la Cour suprême va trancher de telle façon, d'autres soutiennent qu'elle va trancher de telle autre façon.

D'après un article qui a paru récemment dans un journal, un avocat du ministère de la Justice aurait dit que personne ne sait ce que va faire la Cour suprême. Il s'agit là d'un point important. Le comité de la justice, ce comité-ci, la Chambre des communes, nous tous, nous ne sommes pas la Cour suprême. Nous devrions faire en sorte que le projet de loi qui sera adopté ne puisse pas, autant que possible, être contesté en vertu de la Charte.

Nous ne devrions pas rejeter un projet de loi auquel nous croyons, tout simplement parce qu'il risque de faire l'objet d'une contestation. N'importe quel projet de loi peut être contesté. Le comité, dans ce cas-ci, essaie de faire de son mieux. Il essaie par tous les moyens de faire en sorte que le projet de loi soit conforme, en tout point, à la Charte. La Charte sert à protéger tout le monde, pas seulement les contrevenants.

Je suis certain que M. Rosenfeldt aimerait ajouter quelques commentaires. Nous répondrons ensuite volontiers à vos questions.

M. Gary Rosenfeldt, Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes: Honorables sénateurs, je tiens à dire que la dernière fois que j'ai comparu devant le comité, je me suis senti très frustré parce que j'ai l'impression que chaque fois que nous voulons aborder la question des victimes de crimes, nous finissons par parler des droits des criminels. Je ne veux pas manquer de respect envers les membres du comité ou ridiculiser les questions qu'ils posent, mais tous les jours, nous venons en aide, aux quatre coins du Canada, à des douzaines de personnes qui souffrent parce qu'elles ont été victimes d'un crime.

Après avoir comparu devant le comité, je suis retourné voir ces personnes qui sont victimes de crimes de toutes sortes et qui savent que j'ai rencontré le comité. La réaction de ces personnes, qui ne sont pas des spécialistes de la Constitution, de la Convention de Berne, des lois sur le droit d'auteur, en est une de frustration, parce que chaque fois que nous abordons la question des victimes, nous finissons par parler des droits constitutionnels des contrevenants, de ceux qui commettent des crimes.

Ces victimes se sentent frustrées aussi parce que le comité passe beaucoup de temps à discuter des personnes, comme Guy Paul Morin, qui ont été condamnées à tort et qui ont le droit d'écrire un livre qu'elles pourront ensuite vendre. Les profits qu'elles en tireront leur permettront d'obtenir leur libération de prison.

No one wants to see a person wrongfully convicted, but we are talking about criminals profiting from their crimes. We are not talking about those who have been wrongfully convicted.

If Canadians are being wrongfully convicted, perhaps this committee should look at ways to stop this from happening. Do we have to put people into prison for 23 years and then give them a right to write a manuscript from which they could use the profits to help get them out of prison? I do not think they should be convicted in the first place. Perhaps this committee should look at overzealous police departments and Crown prosecutors in this country.

When it comes to writing books, I do not think we should allow the wrongfully convicted to have a pen and paper to write a manuscript to get themselves out of prison.

If I seem a bit frustrated, I am nevertheless pleased to be back before the committee. However, I really felt I had to express some of the frustration that crime victims across Canada are feeling with regard to the delay of this bill in the Senate.

We seem to be going to immense lengths to protect the rights of criminals in this country. The victims once again seem to be forgotten in this process. For every criminal there is at least one victim.

There are many more victims than criminals. Clifford Olson left families from coast to coast suffering as a result of his crimes. He is one person, but hundreds upon hundreds of people have been affected by him and his crimes. Everyone of them gets up every morning and thinks about the possibility of turning on a television set and seeing him there. This may happen anyway, even with the passage of this bill. This is something we live in fear of daily.

I came home one day and my daughter was watching a convicted murderer on television describe in detail what he did to his victims in Chicago. It was one of the most repugnant things I have seen. My heart went out to the families of the victims he left.

I am not a constitutional lawyer, but if there is a problem with this bill constitutionally, it will not stand up. There is also the Berne Convention and there are copyright laws. Many states in the U.S. have passed similar laws to this bill, and many of them were challenged, rewritten or amended.

We are issuing a plea from victims across Canada for the Senate to simply pass the law that was approved by a majority in the House of Commons. We do not see many bills that go to a majority vote in this country. Most Canadians support this bill; the House of Commons supports this bill.

I am frustrated as to why we are spending so much time and effort in the Senate. If the law will not stand up, fine. We will deal with the Supreme Court and make changes in the future. At this

Personne n'aime voir quelqu'un condamné à tort. Toutefois, il est question ici de criminels qui tirent profit de leurs crimes, pas de gens qui ont été condamnés injustement.

S'il y a des Canadiens qui sont condamnés à tort, le comité devrait peut-être essayer de trouver des moyens d'empêcher qu'une telle chose se produise. Pourquoi emprisonner des gens pendant 23 ans et ensuite leur donner le droit d'écrire un livre, de tirer des profits de ce livre et d'utiliser cet argent pour obtenir leur libération? D'abord, je ne crois pas que ces gens auraient dû être condamnés. Le comité devrait peut-être examiner les gestes des services policiers et des procureurs de la Couronne qui font preuve d'un zèle intempestif dans leur travail.

Je ne crois pas que nous devrions permettre à une personne condamnée à tort d'écrire un livre pour se sortir de prison.

Je vous donne peut-être l'impression d'être un peu frustré, mais je suis néanmoins heureux de comparaître à nouveau devant vous. Je devais faire cette mise au point pour vous expliquer la frustration que ressentent les victimes de crimes au Canada face à la lenteur du Sénat.

Nous ne semblons ménager aucun effort pour protéger les droits des criminels dans ce pays. Les victimes, elles, sont encore une fois laissées de côté. Or, pour chaque criminel, on dénombre au moins une victime.

Il y a beaucoup plus de victimes qu'il n'y a de criminels. Il y a des familles aux quatre coins du Canada qui souffrent en raison des crimes commis par Clifford Olson. Par ses crimes, il a, à lui seul, causé du tort à des centaines et des centaines de personnes. Chacune de ces personnes se lève le matin avec l'idée que, si elle allume la télévision, elle risque de voir Olson. Ce qui peut fort bien se produire de toute façon, même si ce projet de loi est adopté. C'est une crainte avec laquelle elles doivent vivre tous les jours.

Je suis rentré chez moi, un jour, et j'ai trouvé ma fille en train d'écouter, à la télévision, un meurtrier décrire dans les moindres détails les sévices qu'il avait fait subir à ses victimes, à Chicago. C'était tout à fait répugnant. J'ai ressenti beaucoup de compassion pour les familles de ces victimes.

Je ne suis pas un avocat de droit constitutionnel, mais s'il y a un problème avec ce projet de loi sur le plan constitutionnel, il ne résistera pas à une contestation. Il y a également la Convention de Berne et les lois sur le droit d'auteur dont il faut tenir compte. De nombreux États américains ont adopté des lois identiques à ce projet de loi, et bon nombre d'entre elles ont été contestées, réécrites ou modifiées.

Nous implorons le Sénat, au nom de toutes les victimes au Canada, d'adopter le projet de loi qui a été approuvé par la majorité des députés à la Chambre des communes. Rare sont les projets de loi qui recueillent l'appui de la majorité dans ce pays. La plupart des Canadiens, de même que la Chambre des communes, sont en faveur de ce projet de loi.

Je ne comprends pas pourquoi le Sénat consacre tellement de temps et d'énergie à ce projet de loi. Si la loi n'est pas constitutionnelle, eh bien, soit. Nous nous plierons à la décision de

point, every day that this bill sits in this house causes more pain and frustration for crime victims across this country.

The Chairman: I cannot begin to imagine what you must go through every day, Mr. Rosenfeldt. I am sure the rest of my colleagues feel much the same way, and our hearts go out to you.

I must tell you that this committee is proceeding as expeditiously as it can. We have been held up by the fact that Mr. Wappel has brought in amendments to his own bill, which has again put us back into hearings.

Senator Gigantès: I associate myself with our chair in saying that I too cannot possibly feel what you feel, although I empathize with you. However, you would like us to produce a workable, effective result. Supposing there was a bill before us saying that the government should assist victims of crime with the costs of civil suits to capture profits accruing to a criminal from the sale of a book describing the crime. If we pass that bill, it would be a constraint upon the government to be doing something that is doable. The Supreme Court could not knock it down. It is the right of the government, if that bill passed, to spend money that way. The bill we have before us will not produce a penny for the victims — it will not.

If your purpose is to prevent the publication of a book by someone like Paul Bernardo, there are other laws that can prevent the publication of such a book. That is one thing: suppressing a book by an odious criminal. However, capturing the profits from a book he might write and sell — and it is very doubtful he would ever get it published — will not be achieved by this bill.

It is as if you are asking us to send you into battle with an unloaded gun. We are saying that we feel that this bill will not achieve what you would like. It is not that we do not want you to achieve what you want.

What is the point of passing a bill which, in accordance with all the experts, such as Senator Beaudoin, will come up against major obstacles? It will almost certainly be knocked down. What is the point of giving you such a bill?

Mr. Rosenfeldt: Senator, I sincerely appreciate your comments and the chair's comments with regard to our personal situation. I agree with what you are saying and I respect that — believe me, I do.

We have seen a number of states pass laws. We have seen them challenged. We have seen changes made in the Son of Sam law and other legislation. We are not experts on legislation, obviously. However, this issue is of prime importance to us. We are trying to deal with the fact that criminals can profit from the murder of our children and/or tell their story and use it for profit.

About 10 years ago, after my family lost our Supreme Court case with regard to taking the \$100,000 away from Clifford Olson, beyond hiring a lawyer and going all the way to the Supreme

la Cour suprême et apporterons des changements plus tard. Pour l'instant, plus nous retardons l'adoption du projet de loi, plus les victimes de crimes ressentent de la douleur et de la frustration.

La présidente: Monsieur Rosenfeldt, je ne peux pas imaginer la douleur que vous ressentez tous les jours. Je suis certaine que mes collègues partagent mes sentiments. Nous sommes de tout coeur avec vous dans votre chagrin.

Je dois vous dire que ce comité fait tout son possible pour accélérer les choses. Comme M. Wappel a proposé des modifications au projet de loi, nous avons été obligés de tenir de nouvelles audiences.

Le sénateur Gigantès: Je tiens à ajouter ma voix à celle de la présidente et à vous dire à quel point je sympathise avec vous. Toutefois, vous aimeriez que le comité aboutisse à une solution à la fois raisonnable et efficace. Supposons que nous étions saisis d'un projet de loi qui dit que le gouvernement devrait venir en aide aux victimes de crimes qui intentent des poursuites au civil dans le but de saisir les profits que tire un criminel de la vente d'un livre dans lequel il décrit ses crimes. Si ce projet de loi était adopté, le gouvernement serait contraint de venir en aide à ces victimes. La Cour suprême ne pourrait pas le déclarer inconstitutionnel. Le gouvernement aurait le droit, si le projet de loi était adopté, de mettre des fonds à la disposition des victimes. Or, le projet de loi dont nous sommes saisis n'apporte aucun soutien financier aux victimes — aucun.

Si votre objectif est d'empêcher la publication d'un ouvrage rédigé par quelqu'un comme Paul Bernardo, vous pouvez y parvenir en ayant recours à d'autres. Nous pouvons interdire la publication d'un livre écrit par un criminel ignoble. Toutefois, ce projet de loi-ci ne vous permettra pas de mettre la main sur les profits qu'il pourrait tirer d'un livre qu'il a lui-même rédigé — je ne crois même pas qu'il pourrait le faire publier.

C'est comme si vous nous demandiez de vous envoyer sur un champ de bataille avec un fusil non chargé. Ce que nous disons, c'est que ce projet de loi ne vous permettra pas d'atteindre les objectifs que vous visez. Nous ne cherchons pas à vous empêcher de les atteindre.

Pourquoi adopter un projet de loi qui, d'après tous les experts, comme le sénateur Beaudoin, devra franchir des obstacles énormes? Il sera à coup sûr déclaré invalide. Pourquoi devrions-nous vous donner un tel projet de loi?

M. Rosenfeldt: Sénateur, j'apprécie vos commentaires et ceux de la présidente au sujet de ma situation personnelle. Je suis d'accord avec ce que vous dites et je respecte votre point de vue — sincèrement.

Plusieurs États américains ont adopté des lois. Elles ont été contestées. Des modifications ont été apportées, entre autres, à la loi dite «Son of Sam». Nous ne sommes pas des légistes, manifestement. Toutefois, cette question, pour nous, est primordiale. Nous essayons de composer avec le fait que les criminels peuvent tirer profit du meurtre de nos enfants, ou raconter leur histoire et en tirer des gains.

Il y a une dizaine d'années, après avoir perdu notre cause devant la Cour suprême, alors que nous voulions que Clifford Olson remette les 100 000 \$ qu'il avait touchés, ma

Court of Canada, my wife and I contacted the Government of Canada. The Honourable Joe Clark at the time made arrangements for my wife and myself to travel to New York City. We paid our own way. The Government of Canada simply gave us an open door to the United Nations and its Social and Economic Affairs Committee. We begged and pleaded with that committee to ask all member states to pass laws to stop criminals from profiting from crime. It affects us personally, the fact that Clifford Olson had actually profited from the death of our child, and that he continues to profit.

We are looking for something to come out of this committee. If there have to be more amendments to the bill, so be it, but we want something that stops criminals from profiting from the death of our loved ones.

We cannot stop criminals from writing. If Olson wants to put his memoirs on the Internet, I guess that can happen and I cannot stop it. However, I know the will is there from the people and from the House of Commons. I believe as well that many senators support the notion that Clifford Olson and others like him should not profit from their crimes. It is as simple as that. I believe that this bill, from what I have been told, will prevent the criminal from actually reaping the profits of describing their crimes to the public.

Senator Gigantès: There will not be any profits.

Mr. Rosenfeldt: Well, that is great.

Senator Gigantès: There will not be anything for the victims.

Mr. Rosenfeldt: Victims do not want anything. The last thing we want is money earned by a criminal. Believe me, that is true.

Mr. Sullivan: The families do not want the money. They want to make sure that Olson does not profit from his actions again.

You mentioned all the experts who have said that this bill will not work. A couple of copyright lawyers accompanied Mr. Wappel to this committee. They could be classified as experts, and they supported the bill and said it would work. There are arguments on both sides by the experts on copyright laws.

The main point is that the bill does not mention victims. I do not know that Mr. Wappel has given any indication of what he thinks could be done with the money at some point.

He stressed before the Justice committee that it could be used for educational efforts with regard to youth violence and those types of things. Whatever the money is used for — and it is to be hoped that it will be used for a good program — the families do not want it.

Senator Gigantès: Son of Sam was struck down by the Supreme Court of the United States. Under the revised version, there is an agency of the State of New York which gives advice — not even financial help — to families of victims on how they can proceed through civil courts. That is all that is left of the Son of

femme et moi avons communiqué avec le gouvernement du Canada. L'honorable Joe Clark avait fait des arrangements à l'époque pour que ma femme et moi puissions nous rendre à New York. Nous sommes allés là-bas à nos frais. Le gouvernement du Canada nous a tout simplement ouvert la porte du comité des affaires sociales et économiques des Nations Unies. Nous avons supplié et imploré le comité de demander à tous les États membres d'adopter des lois pour empêcher les criminels de tirer profit de leurs crimes. Le fait que Clifford Olson ait tiré profit du meurtre de notre enfant, et qu'il continue d'en tirer profit, nous dérange beaucoup.

Nous voulons que les travaux du comité aboutissent à quelque chose de concret. Si d'autres modifications doivent être apportées au projet de loi, eh bien, soit. Mais nous voulons quelque chose qui va empêcher les criminels de tirer profit du meurtre de nos proches.

Nous ne pouvons pas empêcher les criminels d'écrire. Si Olson veut que ses mémoires figurent sur l'Internet, nous ne pouvons rien faire pour empêcher que cela se produise. Toutefois, je sais que les Canadiens et la Chambre des communes veulent intervenir. Je sais aussi qu'il y a de nombreux sénateurs qui pensent que Clifford Olson et d'autres comme lui ne devraient pas tirer profit de leurs crimes. C'est aussi simple que cela. Ce projet de loi, d'après ce qui m'a été dit, va empêcher un criminel de tirer profit de ses crimes.

Le sénateur Gigantès: Il n'y aura pas de profits.

M. Rosenfeldt: Tant mieux.

Le sénateur Gigantès: Il n'y aura rien, non plus, pour les victimes.

M. Rosenfeldt: Les victimes ne veulent rien. La dernière chose que nous voulons, c'est d'avoir accès à l'argent qu'a touché un criminel.

M. Sullivan: Les familles ne veulent pas l'argent. Elles veulent faire en sorte qu'Olson ne tire pas profit de ses crimes.

Vous avez mentionné tous les experts qui ont dit que ce projet de loi ne passera pas. M. Wappel, quand il a comparu devant le comité, était accompagné de quelques avocats spécialisés en droit d'auteur. On pourrait les qualifier d'experts, et ils se sont dit en faveur du projet de loi. Ils ont dit qu'il serait déclaré valide. D'autres soutiennent le contraire.

Le fait est que le projet de loi ne mentionne pas les victimes. Je ne sais pas si M. Wappel a donné des indications au sujet de l'utilisation qui pourrait être faite de l'argent.

Il a indiqué au comité de la justice que cet argent pourrait servir à mettre sur pied des programmes d'information sur la violence chez les jeunes, ainsi de suite. Peu importe l'usage qu'on en fait — et nous espérons que ces fonds seront utilisés à bon escient — les familles n'en veulent pas.

Le sénateur Gigantès: La loi dite «Son of Sam» a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême des États-Unis. La nouvelle version prévoit la création, dans l'État de New York, d'une agence qui conseillerait les familles de victimes — sans leur donner d'aide financière — sur les poursuites qu'elles peuvent

Sam legislation in New York, which first initiated this type of legislation.

There are other considerations. I hate to have to do this, but there are precedents that can be set. Suppose that, under the original version of Mr. Wappel's bill, the copyright of Michael Harris, who wrote the book about Donald Marshall, was confiscated. That is setting a precedent for confiscating property, and not only the property of criminals.

We cannot look at a piece of legislation in isolation. The legal system is made of interconnected pieces. It is like a house of cards. If you remove one, the rest tumble.

It is not that we do not empathize with you; we do, but we would like someone to come up with something that would work. This would not.

Mr. Sullivan: According to my reading of the bill, if Michael Harris wrote a book about Donald Marshall or any other offender, the bill would not target the profits he personally would make from that.

Senator Gigantès: Under the first version it would.

Mr. Sullivan: What about with the amendments?

Senator Gigantès: This version of the bill would not. However, on the other hand, it is asking the federal government to enter a provincial jurisdiction. This is not a bill that should be passed by the federal government. It is a bill that should be passed by the provinces.

Mr. Sullivan: It amends federal legislation, does it not?

Senator Gigantès: The federal legislation on copyright seizure is seizure of property, and property rights are provincial. We cannot deal with the seizure of property because it is a provincial issue. We happen to be in a federal state. We already have enough problems with our Constitution on federal-provincial relations. We cannot legislate on something that belongs to another level of jurisdiction.

Mr. Sullivan: Does the federal government not have jurisdiction to confiscate the proceeds of crime?

Perhaps I am asking more questions than we are answering.

Senator Gigantès: This is a very instructive exchange.

Yes, we have legislation to confiscate the proceeds of crime, but that is under criminal law. We are not talking of confiscating the proceeds from the sale of a book. We are talking of confiscating the property, which is the copyright. The confiscation of property — not proceeds — is provincial, is it not?

intenter au civil. C'est tout ce qui reste de la loi dite «Son of Sam», qui a donné lieu à ce type de législation.

Il y a d'autres facteurs dont il faut tenir compte. Je n'aime pas l'avouer, mais il y a des précédents qui risquent d'être établis. Supposons que, en vertu de la version originale du projet de loi de M. Wappel, le droit d'auteur de Michael Harris, qui a rédigé le livre sur Donald Marshall, était confisqué. On établirait un précédent pour la confiscation de biens, et pas seulement ceux des criminels.

Nous ne pouvons pas examiner un projet de loi isolément. Le système juridique est un tout formé d'éléments interconnectés. C'est comme un château de cartes. Si vous en enlevez une, tout s'effondre.

Ne pensez pas que nous ne compatissons pas à votre douleur. Mais nous aimerions que quelqu'un trouve une solution efficace, et ce projet de loi n'en est pas une.

M. Sullivan: Si j'ai bien compris, si Michael Harris écrivait un livre sur Donald Marshall ou un autre contrevenant, les profits qu'il tirerait de cet ouvrage ne seraient pas visés par ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Ils seraient visés en vertu de la première version du projet de loi.

M. Sullivan: Et si les modifications étaient adoptées?

Le sénateur Gigantès: Ces profits ne seraient pas visés en vertu de cette version-ci. Toutefois, on demande au gouvernement fédéral d'empiéter sur une compétence provinciale. Ce projet de loi ne devrait pas être adopté par le gouvernement fédéral, mais par les provinces.

M. Sullivan: Il modifie une loi fédérale, n'est-ce pas?

Le sénateur Gigantès: En vertu de la loi fédérale, la saisie des droits d'auteurs équivaut à la saisie de droits patrimoniaux. Or, les droits patrimoniaux relèvent de la compétence des provinces. Nous ne pouvons pas autoriser la saisie de droits patrimoniaux parce qu'ils relèvent des provinces. Nous sommes un État fédéral. Nous avons déjà suffisamment de problèmes avec notre Constitution sur le plan des relations fédérales-provinciales. Nous ne pouvons pas adopter une loi qui vise un domaine qui relève d'un autre palier de gouvernement.

M. Sullivan: Le gouvernement fédéral ne peut-il pas confisquer les produits de la criminalité? Cela ne relève-t-il pas de sa compétence?

Je pose peut-être plus de questions que je n'apporte de réponses.

Le sénateur Gigantès: Cet échange est très instructif.

Oui, nous pouvons légalement confisquer les produits de la criminalité, mais c'est en vertu du droit pénal. Il ne s'agit pas de confisquer les produits de la vente d'un livre, mais de confisquer la propriété, soit le droit d'auteur. La confiscation de la propriété — non des produits — relève de la compétence provinciale, n'est-ce pas?

Senator Beaudoin: On this whole debate you speak very clearly. If I understand you correctly, you would not be interested in having the state, either at the provincial or the federal level, compensate the victims of crime.

Mr. Rosenfeldt: This is not what it is about.

Senator Beaudoin: You said that very clearly and I take note of that. You say the only thing you are interested in is that a convicted criminal shall not receive anything for writing about his crime. That is exactly what you want?

Mr. Rosenfeldt: Exactly.

Senator Beaudoin: You are not interested in anything else because you have been the victim of a terrible crime.

That is our difficulty, of course. I thank you for saying very clearly what you are thinking.

At the beginning of this process, I told Mr. Wappel that his bill would not help the victims of crime because there would be no proceeds and they would not sue. You said a few moments ago that you are not interested in suing, at any rate.

Are you interested in having the state indemnify victims of crime? I think the state should do that.

Mr. Rosenfeldt: I believe that most provinces have criminal injuries compensation boards. It is their responsibility to compensate victims of crime.

Senator Beaudoin: Yes, I think we should do that at the provincial level.

Mr. Rosenfeldt: I firmly believe that.

Senator Beaudoin: But you say that is not our interest in this case.

Mr. Rosenfeldt: No, it is not.

Senator Beaudoin: If a criminal writes about his crime or crimes, he should not benefit from that, and this would be based on criminal law.

Mr. Rosenfeldt: We believe that the criminal is further exploiting the victim for his own benefit by writing about the crime. He is the only person who can describe in detail the horror my child went through when he was murdered. Please remember that for the last 16 years I have been fighting to stop the man who murdered my child from profiting from it. He has been trying to do so. He has written books and made videos and offered them for sale.

He has written to me personally describing in detail what he did to my child and the last words of my child prior to him smashing his head in with a hammer. He has put that in print and he is trying to sell it. He is selling serial killer trading cards. He is building his own infamy. He signs his letters "The Beast of B.C." He is doing that on purpose to build up his image in the public in order to get more money.

He knows that he will probably have to spend the rest of his life in prison, but money changes the way you live in prison. It buys you drugs; it buys you everything.

Le sénateur Beaudoin: Ce que vous dites est très clair. Si je vous comprends bien, vous ne voulez pas que l'État, au palier provincial ou fédéral, indemnise les victimes d'actes criminels.

M. Rosenfeldt: Ce n'est pas ce dont il est question.

Le sénateur Beaudoin: Vous l'avez dit très clairement et j'en prends note. La seule chose qui vous intéresse, c'est qu'un criminel reconnu ne reçoive rien lorsqu'il écrit un livre sur ses actes criminels. Est-ce bien ce que vous voulez?

M. Rosenfeldt: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Vous n'êtes pas intéressé par quoi que ce soit d'autre, car vous avez été victime d'un horrible crime.

C'est la difficulté qui se présente à nous, bien sûr. Je vous remercie d'avoir très clairement exprimé votre pensée.

A début de ce processus, j'ai dit à M. Wappel que son projet de loi n'aiderait pas les victimes d'actes criminels, car il n'y aurait pas de produits et les victimes n'intenteraient pas de poursuites. Vous avez dit il y a quelques instants que vous ne vouliez pas tenter de poursuites, dans tous les cas.

Aimeriez-vous que l'État indemnise les victimes d'actes criminels? Je crois que l'État devrait le faire.

M. Rosenfeldt: Il me semble que la plupart des provinces ont une commission d'indemnisation des victimes d'actes criminels. C'est à elle qu'incombe la responsabilité d'indemniser les victimes d'actes criminels.

Le sénateur Beaudoin: Oui, je crois qu'il faudrait le faire au palier provincial.

M. Rosenfeldt: J'en suis convaincu.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites toutefois que ce n'est pas ce qui nous intéresse dans ce cas précis.

M. Rosenfeldt: Effectivement.

Le sénateur Beaudoin: Si un criminel écrit un livre sur ses crimes, il ne devrait pas en tirer profit, en vertu du droit pénal.

M. Rosenfeldt: Nous pensons que lorsqu'il écrit un livre sur ses crimes, le criminel exploite encore plus la victime, à son avantage. Il est le seul qui puisse décrire en détail l'horreur qu'a vécue mon enfant avant qu'il ne soit assassiné. N'oubliez pas que depuis 16 ans, je me bats pour empêcher l'homme qui a assassiné mon enfant de tirer profit de ce crime. Il a essayé de le faire. Il a écrit des livres et produit des vidéos qu'il a mis en vente.

Il m'a écrit personnellement en décrivant en détail ce qu'il a fait à mon enfant et en reproduisant les derniers mots que mon enfant lui a adressés juste avant qu'il ne lui fracasse le crâne avec un marteau. Il l'a fait imprimer et il essaie de le vendre. Il vend des cartes de tueur en série. Il crée sa propre infamie, signe ses lettres «The Beast of B.C.». Il le fait exprès pour se créer une image publique afin d'obtenir plus d'argent.

Il sait bien qu'il va probablement passer le reste de ses jours en prison, mais l'argent change le mode de vie carcéral. L'argent permet d'acheter des drogues, n'importe quoi.

He is trying to further exploit us victims. He cannot harm our child anymore, but he has continued to harm us for the last 16 years. That is what we want to stop.

If Bill C-220 is passed, he can continue to write; there is no question about that. However, future victims will not have to go through what we have gone through.

Senator Beaudoin: I sympathize with that.

Mr. Rosenfeldt: I cannot stop him from putting on the Internet the story of the pain our children suffered prior to their murder. However, the key to it all seems to be the profits. That is what he works towards. His goal is to profit from putting this stuff in print. He has tried to copyright it; he has tried to get it published. That is my concern.

Mr. Sullivan: It is important to note that there have been some very important pieces of work created by people who have committed crimes. They were important contributions to society. Mr. Wappel's bill aims to target works which aim to exploit the crime rather than those that simply mention it as part of a life story. It targets the types of works to which Mr. Rosenfeldt has referred.

Senator Joyal: I apologize to our witnesses for the fact that I will have to leave the room after my statement.

The issue of victims in our system is a major preoccupation of ours. I happen to be the son of a father who was subjected to a crime. We have certainly not, in any comparative way, gone through the pain and sorrow that you have experienced. However, my father had to stop working for a year. He has been marked for the rest of his life. He is now 82. In his mind, it is as vivid as if it had happened yesterday.

When we deal with those issues, it is very difficult for us to make a distinction between our own situation and the wrongs that we want to correct. I can assure you that the principle that persons should not profit from accounts of their crime is shared by all the members around this table. Some of them share in it perhaps more deeply than some others.

There is in our system a Uniform Law Conference, which is seized with that very objective. That conference has the objective of grouping together with the Attorney General of Canada and the provincial attorney generals. We want to deal effectively with the objective which you pursue and which is shared by many of us, so we must be sure that our solution will be a realistic one. We certainly do not want to make you come back here in a year or two. We would rather have a final solution and not go through this exercise again. No one wants to go through this many times.

We need a permanent solution. In that context, we are preoccupied with all the numerous legal implications at both the federal and provincial levels. We know as we go through this process that we also want to alleviate our sorrow. We do not want to be told that there are international conventions and federal, provincial and municipal jurisdictions. We just want to seek a permanent solution.

Il essaie de nous exploiter encore davantage, nous les victimes. Il ne peut plus faire de mal à notre enfant, mais il continue de nous faire du mal depuis 16 ans. C'est à cela que nous voulons mettre un terme.

Si le projet de loi C-220 est adopté, il peut continuer à écrire; cela ne fait aucun doute. Toutefois, les victimes futures n'auront pas à vivre ce que nous avons vécu.

Le sénateur Beaudoin: Je le comprends.

M. Rosenfeldt: Je ne peux pas l'empêcher de diffuser sur l'Internet l'histoire des souffrances endurées par nos enfants avant leur meurtre. Toutefois, il semble que tout se résume aux profits et c'est ce qu'il recherche; son objectif est de tirer profit de la publication de ses récits. Il a essayé d'en obtenir le droit d'auteur, il a essayé de se faire publier et c'est ce qui m'inquiète.

M. Sullivan: Il est important de noter que des oeuvres remarquables ont été créées par des gens qui ont commis des actes criminels, apportant ainsi à la société des éclaircissements sur le comportement criminel. Le projet de loi de M. Wappel veut cibler les oeuvres qui visent à exploiter le crime, plutôt que celles qui sont simplement le reflet d'un élément de la vie. Ce projet de loi vise les genres d'oeuvre dont M. Rosenfeldt a fait mention.

Le sénateur Joyal: Je vais devoir partir après ma déclaration et je demande à nos témoins de bien vouloir m'en excuser.

La question des victimes est une de nos grandes préoccupations. Je dois vous dire que mon père a été victime d'un acte criminel. Nous n'avons certainement pas connu la douleur et la peine que vous avez connues. Toutefois, mon père a dû cesser de travailler pendant une année et il est resté marqué par ce crime toute sa vie. Il est maintenant âgé de 82 ans et dans son esprit, ce qui lui est arrivé est aussi frappant que si le crime avait été commis hier seulement.

Lorsque nous abordons ces questions, il nous est très difficile de faire la distinction entre notre propre situation et les torts que nous voulons redresser. Je peux vous assurer que toutes les personnes autour de cette table sont d'accord avec vous, personne ne devrait profiter du récit de ses crimes. Certains d'entre nous le ressentent peut-être plus profondément que d'autres.

La Conférence sur l'uniformisation des lois poursuit ce même objectif; elle réunit le procureur général du Canada et les procureurs généraux des provinces. Comme nous voulons atteindre l'objectif que vous poursuivez et que beaucoup d'entre nous partageons, nous voulons être sûrs que notre solution sera réaliste. Nous ne tenons certainement pas à vous faire revenir d'ici un an ou deux, nous préférierions trouver une solution définitive pour ne pas reprendre tout l'exercice; personne ne tient à sans cesse recommencer.

Il nous faut une solution permanente. Dans ce contexte, nous nous intéressons aux nombreuses répercussions juridiques aux paliers fédéral et provincial. Nous voulons également dans ce processus adoucir notre peine. Nous ne voulons pas savoir qu'il existe des conventions internationales ou des compétences fédérales, provinciales et municipales. Nous voulons tout simplement trouver une solution permanente.

That is why we are here around this table. We are trying not to act instinctively. We do not want to cut off our arms in order that they will not be painful anymore. We want to face the situation for you and for all the people who have gone through this and for others down the road who will be in the same situation, unfortunately.

I certainly would not like you to leave this room thinking that we will not do our jobs. Madam Chairman and all the senators here and all the members of Parliament, I am sure, want to address this issue in a permanent and definitive way. I am sure that the civil servants and the witnesses whom we have heard from the Department of Justice understand that very well. If in our consciences and minds, we have come to the conclusion that this bill does not meet our requirements, we can certainly, as a committee, recommend that this issue be studied further. We do not want to simply say to you that we are sorry, but the legal issues do not meet your objective. We, too, have some responsibility. We, too, have families. We, too, want to correct the situation, sir.

Mr. Rosenfeldt: Thank you, Senator Joyal. I sincerely appreciate you sharing with us the pain that your family has suffered as a result of a criminal act. I would like to apologize if I suggested in any manner or form that this committee was not concerned about victims. I know you are. I sincerely appreciate what you and your family have gone through and the concern of this committee with regard to crime victims.

I was simply trying to express a frustration that we as victims have gone through in the last number of years with, first of all, Tom Wappel's bill. We felt it was so positive and so good, but, again, we are not constitutional experts and lawyers. My heart goes out you to and your family for what you have gone through, believe me.

Senator Joyal: Mine is with you, too, sir.

Senator Lewis: One of our problems is the need to separate the several concerns. We have to separate our powerful feelings and our consideration for victims from the objective, which is to suppress the criminal's description of the activities. I appreciate that you are concerned not about recovering money from the criminal but about preventing the criminal from profiting from his act by publishing his description of it.

Our concern — and possibly this is a different aspect — is whether this is the best way to achieve what would be the suppression of any works that the criminal might undertake. If that suppression was possible, and I am not suggesting that it is, would that achieve your objective?

Mr. Rosenfeldt: Yes, it would. Our concern is whether or not we could actually do that. If a criminal has access to a piece of paper and a pencil, a typewriter or a computer, he can write a

C'est la raison de notre présence ici; nous n'essayons pas d'agir d'instinct, nous ne cherchons pas à esquiver la douleur et la peine, nous voulons faire face à la situation pour vous, pour tous ceux qui ont vécu une telle expérience, ainsi que pour les autres qui, malheureusement, se retrouveront un jour dans la même situation.

Je n'aimerais vraiment pas que vous ayez l'impression, en partant d'ici, que nous ne ferons pas ce qui est attendu de nous. Madame la présidente et tous les sénateurs ici présents, ainsi que tous les députés, j'en suis sûr, veulent régler cette question de façon permanente et définitive. Je suis sûr que les fonctionnaires et les témoins du ministère de la Justice que nous avons entendus le comprennent très bien. Si en notre âme et conscience, nous arrivons à la conclusion que ce projet de loi ne répond pas à nos exigences, nous pouvons certainement, en tant que comité, recommander une étude plus poussée de la question. Nous ne cherchons pas simplement à vous dire que nous sommes désolés, mais il reste que les questions juridiques ne sont pas réglées comme nous le voulons. Nous avons également une certaine responsabilité; nous avons également des familles; nous voulons également corriger la situation, monsieur.

M. Rosenfeldt: Merci, monsieur le sénateur. Je vous remercie de tout coeur de nous avoir parlé de la douleur que votre famille a connue par suite d'un acte criminel. Je vous prie de m'excuser si j'ai laissé entendre de quelque façon que ce soit que ce comité ne s'intéresse pas aux victimes. Je sais que c'est le contraire. Je comprends ce que vous-même et votre famille avez vécu et suis convaincu que votre comité s'intéresse aux victimes d'actes criminels.

J'essayais simplement d'exprimer les sentiments de frustration que nous ressentons en tant que victimes ces dernières années par rapport au projet de loi de Tom Wappel. Nous avons toujours pensé qu'il était bon et valable, mais bien sûr, nous ne sommes pas des experts constitutionnels ni des avocats. Je compatissais avec vous et avec votre famille pour ce que vous avez vécu, croyez-moi.

Le sénateur Joyal: Je compatissais avec vous également, monsieur.

Le sénateur Lewis: Ce qui est difficile, c'est qu'il est nécessaire de faire la distinction entre les diverses préoccupations. Il faut faire la distinction entre d'une part, la force de nos sentiments et notre compassion à l'égard des victimes et, d'autre part, l'objectif visé, soit interdire la description d'actes criminels. Je comprends que vous teniez non pas à obtenir de l'argent du criminel, mais à l'empêcher de tirer profit de ses crimes par la publication de tels récits.

Ce qui nous préoccupe — et il s'agit peut-être d'un autre aspect — c'est de savoir si le fait d'interdire la publication de toute oeuvre que le criminel pourrait entreprendre représente la meilleure façon d'atteindre notre objectif. Si cette interdiction était possible, et je ne dis qu'elle l'est, cela permettrait-il d'atteindre votre objectif?

M. Rosenfeldt: Oui. La question est de savoir si nous pouvons véritablement le faire. Si un criminel a accès à une feuille de papier et un crayon, une machine à écrire ou un ordinateur, il peut

story. Our feeling is that you should take away the possibility of profit. Let us be honest about it; the only thing that sells is vivid descriptions of the criminal act itself. That is what people pay for.

Senator Lewis: It is a reflection on society, too.

Senator Gigantès: Those are sick people.

Mr. Rosenfeldt: Even with the Internet nowadays, these people are not simply out to see pictures of nude children. If you can commit a heinous act against a child with an adult, these people get into that sort of thing. They like and want and will pay money for that. When Clifford Olson describes in detail what he did to my child, people will pay money for that sort of thing. That is what they want.

Senator Lewis: That should be the objective, to try to stop that.

Mr. Rosenfeldt: Exactly.

Senator Lewis: We can speculate about a criminal who commits an act, goes to jail and, years later, we hear that he is writing a book or making a public work describing the crime for profit. Then again, it could be some media person who looks up the criminal after he comes out of jail and asks to interview him in return for some pay. This would be along the same line as what you described. He would then be profiting from the crime.

Mr. Rosenfeldt: Yes. Clifford Olson's only claim to fame is that he murdered 11 children. That is the only reason why the media are interested in him.

A number of years ago, probably about 1986, there was a case in Red Deer where the public was appalled to find out that CBC television had paid \$500 to an inmate in an institution who as a drunk driver had killed someone. When it leaked out to the public that CBC television had done this, the people of Alberta were appalled. It made the news, but I do not think anything ever came of it. It is the same sort of thing we are talking about here, where the media can actually go into a prison. That criminal's only claim to fame, the only reason that CBC television was willing to hand him five \$100 bills in a prison, was that he killed someone when he was driving drunk.

Senator Lewis: It is the same principle.

Mr. Sullivan: From discussions with Mr. Wappel about his bill, I know it was his intent to capture those types of circumstances. It would not be just books, which is what we have talked about, but it would be those types of situations where people sold their story to movie companies, for example.

Senator Lewis: It is a very difficult situation.

Mr. Rosenfeldt: It really is. Even with Mr. Wappel's bill, we cannot stop Olson and people like him from talking to the press and getting money. However, our concern for the victims of that drunk driver is a bit different. I do not want him describing the look in the eyes of his victims as they died from being hit by him. That is where the problem is. That is exploitation of the victims.

écrire. Nous pensons qu'il faudrait supprimer toute possibilité de profit. Soyons francs; la seule chose qui se vend bien, c'est la description précise de l'acte criminel lui-même. C'est ce pour quoi les gens sont prêts à payer.

Le sénateur Lewis: C'est également un reflet de la société.

Le sénateur Gigantès: Il y a des gens écoeurants.

M. Rosenfeldt: Même avec l'Internet aujourd'hui, ces gens ne cherchent pas simplement à voir l'image d'enfants nus; ce qui les intéresse, ce sont les crimes haineux commis par un adulte sur un enfant. Les gens sont prêts à payer pour savoir exactement ce que Clifford Olson a fait à mon enfant. C'est ce qu'ils veulent.

Le sénateur Lewis: Il faudrait essayer donc de mettre un terme à ceci; cela devrait être l'objectif visé.

M. Rosenfeldt: Exactement.

Le sénateur Lewis: On pourrait bien sûr parler d'un criminel qui va en prison et qui, des années plus tard, écrit un livre ou crée un oeuvre décrivant le crime qu'il a commis à des fins de profit. On pourrait aussi parler d'un journaliste qui retrouve le criminel à sa sortie de prison et lui demande une entrevue contre paiement. Cela correspondrait à ce que vous venez de décrire; le criminel tirerait profit de son crime.

M. Rosenfeldt: Oui. Clifford Olson n'est connu que parce qu'il a assassiné 11 enfants. C'est la seule raison pour laquelle les médias s'intéressent à lui.

Il y a quelques années, vers 1986 probablement, les habitants de Red Deer ont été consternés d'apprendre que la télévision de la SRC avait versé 500 \$ à un détenu qui avait tué quelqu'un, alors qu'il conduisait en état d'ébriété. Les Albertains ont été consternés, lorsqu'ils ont fini par savoir que la télévision de la SRC s'était comportée de la sorte. Il en a été question aux actualités, mais je ne crois pas qu'il y ait eu de suites. Cela équivaut à ce dont nous parlons ici; les médias peuvent se rendre dans les prisons. La télévision de la SRC était prête à remettre cinq billets de 100 \$ à ce criminel en prison pour la seule et unique raison qu'il avait tué quelqu'un, alors qu'il conduisait en état d'ébriété.

Le sénateur Lewis: C'est le même principe.

M. Sullivan: D'après les discussions que j'ai eues avec M. Wappel au sujet de son projet de loi, je sais qu'il avait l'intention d'inclure ce genre de situations. Il ne s'agirait pas seulement de livres, ce dont nous avons parlé, mais aussi des cas où, par exemple, les gens vendent leur histoire à des sociétés cinématographiques.

Le sénateur Lewis: C'est une situation très complexe.

M. Rosenfeldt: Effectivement. Même avec le projet de loi de M. Wappel, nous ne pouvons pas empêcher Olson et des gens comme lui de parler aux médias et d'obtenir de l'argent. Toutefois, ce qui nous préoccupe au sujet des victimes de ce chauffeur en état d'ébriété est quelque peu différent. Je ne veux pas qu'il décrive l'expression dans les yeux de ses victimes au moment où elles ont péri, lorsqu'il les a heurtées. Le vrai problème est celui de l'exploitation des victimes.

Senator Lewis: The question is whether this bill will achieve that.

Senator Gigantès: The difficulty we face is how we deal with Olson, who not only was convicted but who confessed to his crimes. There was no doubt about it because he told us where he buried the children. How do we deal with a convicted Donald Marshall or a convicted Guy Paul Morin? How do we differentiate? How do we pass a law that will allow someone who is wrongfully convicted to defend himself?

Mr. Sullivan: We probably had this discussion before. We go back to our point that if Guy Paul Morin had written a book while in prison under the conviction of murder of Christine Jessop, his book would have been about, I presume, the feelings of being wrongfully convicted, of the possibility of spending the rest of his life in prison, maybe his speculation on what had actually happened and his story about how he was not there. It would not have been about the murder of Christine Jessop.

Senator Gigantès: Donald Marshall saw the crime.

Mr. Sullivan: He saw the crime but he did not commit it.

Senator Gigantès: He could describe it. Since he could describe the crime, even though innocent, that test, that someone cannot describe a crime unless he or she has actually committed it, falls. Donald Marshall saw the crime, and because no one believed his version of the crime that he saw, he spent 11 years in prison.

Mr. Sullivan: No one would have believed Guy Paul Morin's version either. It is a very fine issue. I think Donald Marshall's book would have been very similar to what Guy Paul Morin would write: "I have been wrongly convicted and I will spend the rest of my life in jail for a crime I did not commit. This is what happened. I saw him stab the victim." Again, I do not think Mr. Wappel's bill would capture a book like that.

The Chairman: I believe we will call an end to this questioning now. I thank you both for attending.

Our last witness will be Ms Marian Hebb, who is representing both the Law Union of Ontario and the Writers' Union of Canada.

Ms Marion Hebb, Member, Lawyer, Law Union of Ontario; Legal Counsel, Writers' Union of Canada: Thank you very much for the opportunity to appear before you today on behalf of the Writers' Union, the League of Canadian Poets, the Playwrights' Union, the PWAC, the Writers Guild, UNeQ and SARDEC — organizations representing over 5,000 professional writers — as well as the Law Union of Ontario. I am making only one presentation, and while I may be wearing seven hats, I think they all fit the same head.

First of all, I would like to say that our opposition to this bill is not intended in any way to be unsympathetic to victims and the groups that represent them. However, we do not see how this bill helps them in any way, and they are deluded if they think it does. This bill does not provide a nickel to any victim or victim's survivor and indeed it will make it less likely that such persons

Le sénateur Lewis: Reste à savoir si ce projet de loi permet d'atteindre cet objectif.

Le sénateur Gigantès: Le problème c'est de savoir comment réagir face à Olson qui, non seulement a été condamné, mais a aussi avoué ses crimes. Aucun doute n'était possible, car il nous a dit où il avait enterré les enfants. Comment réagir face à un Donald Marshall condamné ou à un Guy Paul Morin condamné? Comment faire la différence? Comment adopter une loi qui permette à une personne condamnée à tort de se défendre?

M. Sullivan: Nous avons probablement déjà eu ce genre de discussion: si Guy Paul Morin avait écrit un livre alors qu'il se trouvait en prison pour le meurtre de Christine Jessop, j'imagine qu'il aurait parlé de ses sentiments face à cette condamnation à tort, de la possibilité de passer le reste de ses jours en prison, de ses suppositions au sujet de ce qui s'est véritablement passé et du fait qu'il ne se trouvait pas sur les lieux. Il n'aurait pas décrit le meurtre de Christine Jessop.

Le sénateur Gigantès: Donald Marshall a été témoin du crime.

M. Sullivan: Il en a été témoin, mais ne l'a pas commis.

Le sénateur Gigantès: Il pourrait le décrire. Comme il pourrait le décrire, même s'il est innocent, le critère voulant que nul ne puisse décrire un crime à moins de l'avoir commis, ne tient plus. Donald Marshall a été témoin du crime et c'est parce que personne ne l'a cru, lorsqu'il a donné sa version du crime dont il a été témoin, qu'il a passé 11 ans de sa vie en prison.

M. Sullivan: Personne n'aurait cru la version de Guy Paul Morin non plus. C'est une question très délicate. Je crois que le livre de Donald Marshall aurait été très semblable à celui que Guy Paul Morin pourrait écrire: «J'ai été condamné à tort et je passerai le reste de mes jours en prison pour un crime que je n'ai pas commis. Voilà ce qui est arrivé. Je l'ai vu poignarder la victime.» Là encore, je ne crois pas que le projet de loi de M. Wappel viserait un livre comme celui-ci.

La présidente: Nous allons maintenant mettre un terme à ces questions. Je vous remercie tous les deux d'avoir témoigné.

Mme Marian Hebb, qui représente à la fois la Law Union of Ontario et la Writers' Union of Canada, est notre dernier témoin.

Mme Marion Hebb, membre, avocate, Law Union of Ontario; conseillère juridique, Writers' Union of Canada: Merci beaucoup de me donner l'occasion de comparaître devant vous aujourd'hui au nom de la Writers' Union, de la League of Canadian Poets, de la Playwrights' Union, de la PWAC, de la Writers Guild, de l'UNeQ et de SARDEC — organisations représentant plus de 5 000 écrivains professionnels — ainsi qu'au nom de la Law Union of Ontario. Je ne fais qu'un seul exposé et même si je représente sept organisations, je crois qu'elles partagent toutes le même point de vue.

Tout d'abord, j'aimerais dire que si nous nous opposons à ce projet de loi, ce n'est absolument pas parce que nous ne compatissons pas avec les victimes et les groupes qui les représentent. Toutefois, nous ne voyons pas comment ce projet de loi pourrait les aider et ils se font des illusions s'ils pensent le contraire. Ce projet de loi ne prévoit pas le versement de quelque

will receive money from authors who have been convicted of serious crimes.

I noted what the previous witnesses said, but even if some victims are not interested in the proceeds, in other instances victims' families will want to sue, and if there should be some money from books or articles and so on, this bill will make it less likely that those people will be able to obtain damages.

With the amendments proposed by Mr. Wappel, proceeds of writing would no longer be proceeds of crime, and we consider this recognition significant. However, the bill still metes out an additional punishment that is not inflicted on any convicted person except for a convicted writer. Copyright is still confiscated from the criminal who writes about his or her indictable crime, depicts it in a drawing or even composes a song about it. This additional penalty is triggered by writing or creating, and not by crime. This is still the case under the bill as it is amended, and it is wrong.

While the bill appears to have been narrowed by the amendments, in that it no longer deals with hybrid offences under the Criminal Code unless they are proceeded against by indictment, it is not in fact more narrowly focused because it has now been extended to apply to all legislation which contains indictable offences, and not just indictable offences under the Criminal Code. There are indictable offences under a number of acts, such as the Income Tax Act, the Bankruptcy and Insolvency Act, the Food and Drug Act, even the Copyright Act, and also under the legislation of other countries.

The amendments now provide a royalty-free licence to the publisher, so Her Majesty will not profit financially from this legislation. But this does not cure the fundamental flaw in the legislation. Copyright is still expropriated from some persons. This is not remedied by a royalty-free licence to prospective publishers. Curiously, although an affected work could in theory be published, it could not be photocopied or otherwise reproduced because the royalty-free licence does not cover the actual act of reproduction. With respect to this, I would refer you to a submission from the joint committee of the Canadian Bar Association and the Patent and Trademark Institute.

The international copyright conventions establish substantive minimum rights which must be accorded to authors. Section 9 of the Berne Convention states that legislated reproduction rights or exceptions from copyright must "not conflict with the normal exploitation of the work" and must not "unreasonably prejudice the legitimate interests of authors." As you have been told earlier today, this is Canada's obligation through adherence to NAFTA and the TRIPS agreement, which is an appendix to the agreement establishing the World Trade Organization. The Universal

montant d'argent que ce soit aux victimes ou à leurs survivants; au contraire, il sera encore moins probable que ces personnes reçoivent de l'argent d'auteurs déclarés coupables de crimes graves.

J'ai pris note de ce qu'ont dit les témoins précédents; il est vrai que certaines victimes ne tiennent pas à avoir accès aux produits, mais, dans d'autres cas, les familles des victimes voudront intenter des poursuites. Si la publication de livres, d'articles, et cetera, devait rapporter de l'argent, il serait encore moins probable, en vertu de ce projet de loi, que ces gens-là bénéficient de dommages-intérêts.

Les amendements proposés par M. Wappel reconnaissent que les produits de l'écriture ne devraient plus être considérés comme des produits de la criminalité, et nous considérons cette reconnaissance importante. Cependant, le projet de loi continue d'imposer une sanction supplémentaire qui n'est pas infligée aux autres condamnés sauf à ceux qui sont écrivains. On continue de confisquer le droit d'auteur du criminel qui relate le récit du crime pour lequel il a été condamné, le décrit à l'aide d'un dessin ou même s'en inspire pour composer une chanson. Cette sanction supplémentaire est déclenchée par l'acte d'écrire ou de créer et non par le crime, ce que maintient la version amendée du projet de loi. C'est inacceptable.

Bien que les amendements semblent avoir rétréci la portée du projet de loi en ce sens qu'il ne traite plus des infractions mixtes en vertu du Code criminel à moins qu'elles fassent l'objet d'une mise en accusation, en fait sa portée n'a pas été rétrécie mais plutôt élargie puisqu'il s'appliquera désormais à toutes les infractions pouvant faire l'objet d'une mise en accusation en vertu de toute législation et non seulement en vertu du Code criminel. Certains infractions peuvent faire l'objet d'une mise en accusation en vertu de plusieurs lois, comme la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur la faillite et l'insolvabilité, la Loi sur les aliments et drogues, même la Loi sur le droit d'auteur et aussi en vertu des lois d'autres pays.

Les amendements prévoient désormais l'octroi de licences franches de redevances à l'éditeur pour que Sa Majesté ne profite pas financièrement de ce projet de loi. Mais cela ne règle pas la lacune fondamentale du projet de loi. Il continue d'exproprier le droit d'auteur de certaines personnes. L'octroi de licences franches de redevances à des éditeurs éventuels ne constitue pas une solution à cet égard. Bizarrement, bien qu'une oeuvre visée puisse en théorie être publiée, elle ne pourrait être photocopiée ni reproduite parce que la licence franche de redevances n'inclut pas l'acte de reproduction. À cet égard, je vous renvoie à un mémoire du comité mixte de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des brevets et marques.

Les conventions internationales sur le droit d'auteur établissent des droits fondamentaux minimums qui doivent être accordés aux écrivains. L'article 9 de la Convention de Berne énonce que les droits de reproduction prévus par la loi ou l'exclusion du droit d'auteur ne doivent pas porter atteinte à l'exploitation normale de l'oeuvre ni ne causer un préjudice injustifié aux intérêts légitimes de l'auteur. Comme on vous l'a dit plus tôt aujourd'hui, c'est une obligation que doit respecter le Canada en tant qu'adhérent à l'ALENA et à l'ADPIC, qui est une annexe à l'accord établissant

Copyright Convention, to which Canada also belongs, requires contracting countries "to provide for the adequate and effective protection of the rights of authors..."

Scholarly writing about both of these texts makes it clear that an important element of them is the author's economic interest or compensation — that is, his or her right to receive royalties. Bill C-220 will put Canada clearly in breach of these obligations. There is a presumption that countries that adhere to these conventions will comply with their terms and therefore it will benefit their own nationals, although their own nationals cannot benefit from the dispute mechanisms that are provided under the TRIPS agreement in the WTO.

In addition to contravening Canada's international copyright obligations, the economic penalty which results from this bill is an unconstitutional encroachment on freedom of the press.

In striking down the original Son of Sam legislation in New York state in 1991, the Supreme Court of the United States used reasons which we think should apply equally in Canada. I will read a portion of that judgment:

A statute is presumptively inconsistent with the First Amendment if it imposes a financial burden on speakers because of the content of their speech... the government's ability to impose content-based burdens on speech raises the specter that the government may effectively drive certain ideas or viewpoints from the marketplace... The Son of Sam law is such a content-based statute. It singles out income derived from expressive activity for a burden the State places on no other income and it is directed only at works with a specified content.

The House of Commons has sent you a bill that does exactly that. If this legislation is passed by the Senate, it will be an encroachment on the rights and freedoms guaranteed by Canada's Charter. The original Son of Sam legislation was a good deal broader than the current Ontario provincial act. The legislation currently in place in Ontario was modeled largely on the legislation that was enacted in New York after the Son of Sam bill had been struck down.

Additionally, if you pass this law, you will increase the likelihood of the story of another innocent convicted person such as David Milgaard, Donald Marshall or Guy Paul Morin from not reaching the public.

I would submit to you that if even one more such person were to remain in prison who might obtain redress with the help of articles or a book, this would be sufficient reason for you to reject this law.

The amendments now proposed are intended to allow such a story to be published, but they do not deal with the fact that they deprive a convicted author of payment or that they enforce a publisher or co-author to deal with the Crown as the owner or

l'Organisation mondiale du commerce. La Convention universelle sur le droit d'auteur, à laquelle souscrit également le Canada, exige que les pays qui y adhèrent protègent de façon adéquate et efficace les droits des écrivains.

Les analyses savantes de ces deux textes indiquent clairement que l'un des éléments importants est l'intérêt économique ou la rémunération de l'écrivain — c'est-à-dire son droit de toucher des redevances. Il est clair que le Canada se trouvera à violer ses obligations si le projet de loi C-220 est adopté. On part du principe que les pays qui adhèrent à ces conventions en respecteront les modalités et par conséquent qu'elles profiteront à leurs propres ressortissants, bien que leurs propres ressortissants ne puissent pas se prévaloir des mécanismes de règlement des différends prévus par l'ADPIC à l'OMC.

En plus de contrevenir aux obligations internationales du Canada en matière de droit d'auteur, les sanctions économiques qui résultent de ce projet de loi empiètent sur la liberté de la presse, ce qui va à l'encontre de la Constitution.

En cassant la première loi «Son of Sam» de l'État de New York en 1991, la Cour suprême des États-Unis a invoqué des motifs qui, à notre avis, devraient s'appliquer également au Canada. Voici un extrait de ce jugement:

Une loi est présument incompatible avec le premier Amendement si elle impose un fardeau financier aux orateurs en raison du contenu de leur discours... La capacité du gouvernement d'imposer un bâillon en fonction du contenu du discours laisse planer la possibilité que le gouvernement puisse effectivement évacuer certaines idées ou certains points de vue de la place publique... La loi «Son of Sam» est basée sur le contenu. Elle cible le revenu tiré d'une activité d'expression, un fardeau que l'État n'applique à aucun autre revenu et qui vise uniquement les ouvrages à contenu spécifique.

La Chambre des communes vous a renvoyé un projet de loi qui a exactement le même effet. Si ce projet de loi est adopté par le Sénat, il constituera une atteinte aux droits et libertés garantis par la Charte du Canada. La première loi «Son of Sam» était d'une portée nettement plus vaste que celle de la loi provinciale actuelle de l'Ontario. La loi en vigueur en Ontario s'est inspirée en majeure partie de la loi adoptée par l'État de New York après l'annulation de la loi «Son of Sam».

De plus, si vous adoptez cette loi, il deviendra probablement plus difficile pour une autre personne innocente qui a été condamnée, comme l'ont été David Milgaard, Donald Marshall ou Guy Paul Morin, de raconter son histoire au public.

J'estime que même si un seul innocent de plus devait rester en prison alors qu'il aurait pu obtenir réparation grâce à des articles ou à un livre, cela serait une raison suffisante pour rejeter cette loi.

Les amendements qui viennent d'être proposés visent à permettre la publication d'un tel récit, mais ne tiennent pas compte du fait qu'ils privent d'une rémunération un écrivain condamné ou qu'ils obligent un éditeur ou un coauteur à traiter

co-owner of the copyright. This may well result in material not being written or published.

The writers' organizations challenge the supporters of the bill to identify any already published work which, in their view, should have been treated in the way in which Bill C-220 proposes to treat some works in the future. I submit to you that the feared harm which is being put forward as justification for this bill is hypothetical. I do not mean that the crimes are hypothetical — there is terrible violence and victims pay a terrible price — that is not what I am saying. I am asking what is the feared harm in connection with the subject matter of this bill? Which existing books or articles should not have been published? Who are the writers who should not have been paid? What pressing social ill or problem is addressed by this particular legislation?

In conclusion, I would submit to you, on behalf of the writers and lawyers I represent, that this legislation, whether or not it is amended, will prevent the publication of books, plays, articles and even cartoons and letters, whose content and ideas would be in the public interest.

Senator Gigantès: You make a legally persuasive case. How do we answer the person whose child was killed by Olson and who says he does not want Olson to be able to say anything about this to anyone? He does not want Olson to be able to put on the Internet how he bashed that child's head in. He does not want Olson to be able to sell his version of baseball cards in which he depicts himself as the worst serial killer in the world, and he does not want Olson to be able to circulate videos in which he describes not only those crimes but also how to commit such a crime and to make money therefrom. They are asking us to suppress the expression of someone like Olson.

However much I respect freedom of expression — I am an author myself — why should we not suppress someone like Olson's right of expression? How do we differentiate between someone like Olson and Donald Marshall? Can you help with us that?

Ms Hebb: I can try. There are other laws that deal with this. I do not know if Mr. Olson has access to the Internet. I would be surprised if he did. I know he has done some things through his lawyer, however, I do not know to what extent. I have heard the rumours. I do know that a number of writers have refused to assist Mr. Olson in producing a book.

There are obscenity laws which may deal with some of the things that you mention, if they fall afoul of other laws in the Criminal Code.

If you tell someone how to murder someone, that is incitement to commit a crime. We also have sections in the Criminal Code that deal with that. The things that you mention are actually things that can be dealt with otherwise. They are not things that should be dealt with by this bill. I do not see what passing this bill will do to assist with any of the problems you have mentioned.

avec la Couronne en tant que titulaire ou cotitulaire du droit d'auteur, ce qui risque d'empêcher la rédaction ou la publication du récit.

Les organisations d'écrivains défient les partisans de ce projet de loi de citer toute oeuvre déjà publiée qui à leur avis aurait dû recevoir le traitement que le projet de loi C-220 prévoit réserver à certaines oeuvres à l'avenir. J'estime que le tort redouté, invoqué pour justifier ce projet de loi, est hypothétique. Je ne veux pas dire que les crimes sont hypothétiques — il y a une violence terrible et la victime paye un prix terrible — ce n'est pas ce que je veux dire. Je demande quel est ce tort que l'on redoute qui justifie un tel projet de loi? Quels sont les livres ou les articles publiés qui n'auraient pas dû l'être? Qui sont les écrivains qui n'auraient pas dû être rémunérés? Quels sont les problèmes ou les maux sociaux pressants auxquels s'attaque ce projet de loi?

En conclusion, les écrivains et les avocats que je représente estiment que ce projet de loi, qu'il soit amendé ou non, empêchera la publication de livres, de pièces de théâtre, d'articles, et même de bandes dessinées et de lettres dont le contenu et les idées seraient dans l'intérêt public.

Le sénateur Gigantès: Vous présentez des arguments persuasifs sur le plan juridique. Comment répondons-nous au parent dont l'enfant a été assassiné par Olson et qui ne veut pas qu'Olson puisse raconter quoi que ce soit à propos de ce crime à qui que ce soit? Il ne veut pas qu'Olson puisse raconter sur Internet comment il a fracassé le crâne de son enfant. Il ne veut pas qu'Olson puisse vendre sa version de cartes de baseball où il se décrit comme le pire tueur en série au monde, et il ne veut pas qu'Olson puisse faire circuler des vidéos où il décrit non seulement ses crimes mais comment il les a commis et comment faire de l'argent de cette manière. On nous demande d'empêcher quelqu'un comme Olson de s'exprimer.

Je respecte la liberté d'expression — je suis moi-même auteur — mais pourquoi ne devrions-nous pas supprimer le droit d'expression d'un individu comme Olson? Comment pouvons-nous faire la différence entre un individu comme Olson et un Donald Marshall? Pouvez-vous nous aider avec ce problème?

Mme Hebb: Je peux essayer. Il existe d'autres lois qui traitent de ce genre de situation. J'ignore si M. Olson a accès à Internet. Cela m'étonnerait. Je sais qu'il a fait certaines choses par l'intermédiaire de son avocat mais je ne sais pas dans quelle mesure. J'ai entendu des rumeurs. Je sais qu'un nombre d'écrivains ont refusé d'aider M. Olson à produire un livre.

Il existe des lois sur l'obscénité qui peuvent traiter de certaines des situations que vous mentionnez, si elles vont à l'encontre d'autres lois du Code criminel.

Si vous expliquez à quelqu'un comment commettre un assassinat, c'est une incitation à commettre un crime. Il existe aussi des dispositions dans le Code criminel qui traitent de ce genre de situations. Les situations que vous mentionnez sont en fait des situations qui peuvent être traitées par d'autres moyens. Elles ne devraient pas relever de ce projet de loi. Je ne vois pas comment l'adoption de ce projet de loi nous aidera à régler tous les autres problèmes que vous avez mentionnés.

Senator Gigantès: Do my lawyer friends around the table agree with what the witness has just said?

Senator Beaudoin: After having heard what the two previous witnesses said, it is not only a question of money that is involved. In other words, if I followed their testimony, victims do not wish to hear about the murder of their son or daughter. Even if the person is making no money at all, they would still be against the criminal's right to write. For them, it is completely unacceptable. They do not want to hear any more about the crime. I must confess that I understand them completely.

What is the solution? They select the one alternative that comes to their mind immediately: Stop that person from writing; stop that person from saying this, this and this. I understand that because the pain is so deep in their mind.

What can we do with that? It is difficult. As a legislative house, we must follow the laws, the Constitution, the Charter, the division of powers, et cetera. It is difficult, but after all, we may solve that problem. What we cannot do is find a good remedy. We may be convinced that Bill C-220 is not the proper remedy. We may be convinced of that, but the families of victims think otherwise. At least for them, this bill stops a criminal from talking about a crime that is so terrible for them. I have the greatest respect for that.

This is perhaps the first time a committee has had a problem like this. It is said that a criminal may write about or make a video about the crime. However, we do not want the person to profit from the crime. That is the first time I heard that. People say, "Well, they are in jail. What is the use of money in jail?" They said that it makes them powerful.

Senator Gigantès: The victims have also said that they do not want the criminals to write, but the bill allows them to write. The bill does not help them by suppressing.

Senator Beaudoin: Our difficulty at this committee is that we now find ourselves in a position of disagreeing with Mr. Wappel's bill because it is against the Charter and the division of power. We are in the very strange position now of having it on our shoulders to solve the problem in itself — not the bill, but the problem in itself. We are now in a position of saying that we will be making a bill ourselves.

The Chairman: No. I would remind senators here that, when we are through with our hearings, we have three options: We can pass this bill without amendment; we can pass the bill with amendment; or we can recommend that the Senate not proceed with the bill. We cannot, in my view, solve the problem that you are outlining. We have three options only.

Senator Beaudoin: We have no right to do that.

The Chairman: Unless we want to bring in our own bill.

Le sénateur Gigantès: Mes collègues avocats autour de la table sont-ils d'accord avec ce que le témoin vient de dire?

Le sénateur Beaudoin: Après avoir entendu les deux témoins précédents, il ne s'agit pas seulement d'une question d'argent. Autrement dit, si j'ai bien compris leurs témoignages, les victimes ne veulent pas entendre raconter le meurtre de leur fils ou de leur fille. Même si le criminel ne fait pas un sou, elles ne veulent pas qu'il ait le droit de relater son crime par écrit. Elles considèrent cela absolument inacceptable. Elles ne veulent plus entendre parler du crime. Je dois avouer que je les comprends tout à fait.

Quelle est la solution? Elles choisissent l'option qui leur vient immédiatement à l'esprit — empêcher cette personne d'écrire; empêcher cette personne de dire telle ou telle chose. Je comprends cela car leur douleur est tellement profonde.

Que pouvons-nous faire dans un tel cas? C'est une situation difficile. En tant que chambre législative, nous devons suivre les lois, la Constitution, la charte, la répartition des pouvoirs, et cetera. C'est difficile, mais après tout, nous pouvons régler ce problème. Ce que nous n'arrivons pas à faire, c'est trouver une bonne solution. Nous pouvons être convaincus que le projet de loi C-220 n'est pas la solution appropriée. Nous pouvons en être convaincus, mais les familles des victimes sont d'un autre avis. Au moins en ce qui les concerne, ce projet de loi empêche un criminel de parler d'un crime qui est si terrible pour elles. J'ai le plus grand respect pour ces personnes.

C'est peut-être la première fois qu'un comité est aux prises avec un problème de ce genre. On dit qu'un criminel peut raconter son crime ou faire une vidéo sur son crime. Cependant, nous ne voulons pas que cette personne profite de ce crime. C'est la première fois que j'entends cela. Les gens disent, «Eh bien, ils sont en prison. À quoi sert l'argent en prison?» Ils disent que cela leur donne du pouvoir.

Le sénateur Gigantès: Les victimes ont également dit qu'elles ne veulent pas que les criminels racontent leurs crimes, mais le projet de loi leur permet de le faire. Le projet de loi ne les aide pas à cet égard.

Le sénateur Beaudoin: La difficulté pour notre comité, c'est que nous sommes maintenant en position de nous opposer au projet de loi de M. Wappel parce qu'il va à l'encontre de la charte et de la répartition des pouvoirs. Nous nous trouvons maintenant dans la situation très étrange d'avoir la responsabilité de régler le problème même — pas le projet de loi mais le problème même. Nous sommes maintenant en position de dire que nous rédigerons un projet de loi nous-mêmes.

La présidente: Non. Je tiens à rappeler aux sénateurs qu'ici, lorsque nous aurons terminé nos audiences, nous avons trois options: nous pouvons adopter ce projet de loi sans amendement; nous pouvons l'adopter avec amendement; ou nous pouvons recommander que le Sénat ne donne pas suite à ce projet de loi. Nous ne pouvons pas, à mon avis, régler le problème que vous êtes en train de décrire. Nous n'avons que trois options.

Le sénateur Beaudoin: Nous n'en avons pas le droit.

La présidente: À moins que nous voulions présenter notre propre projet de loi.

Senator Moore: Madam chairman, I like Senator Joyal's suggestion. Perhaps one way for the matter to be proceeded with satisfactorily would be a reference to the Uniform Law Conference. Can we not recommend that? Is that out of our purview?

The Chairman: We have a bill before us that we must deal with within the purview of the normal Senate procedures. We have not been given any further power than that. We are creatures of the Senate.

Senator Beaudoin: We can delay the bill and say that we plan to hear other experts. We can always do that.

Senator Moore: We could do it by way of motion in the Senate.

The Chairman: It is open to any senator at any time to proceed in that manner, but not with this bill.

Senator Beaudoin: Do you mean in a report?

Senator Moore: I mean that any senator — you, Senator Joyal, whoever — can bring in a motion —

Senator Gigantès: Or a private members' bill.

Senator Moore: — directing that this matter be referred to the Uniform Law Conference at its next deliberation.

Senator Beaudoin: How can we do that?

The Chairman: In the Senate, not in the committee.

Senator Moore: As a individual senator, you can do that.

Senator Beaudoin: The bill has been referred to the committee, but we must report the bill to the house.

The Chairman: That is separate from the bill. On this bill, we have the three choices that I outlined.

Senator Beaudoin: With which I agree.

The Chairman: In addition to that, any senator at any time can make a motion in the Senate.

Senator Gigantès: All of us are still struck by the evidence given to us by the victims. We were told quite categorically that they are not interested in receiving money themselves. They are interested mainly in suppressing the expression of certain criminals. That is what they told us. This bill does not do that. On the contrary, it gives the copyright to Her Majesty. Mr. Olson can write a book, the copyright belongs to Her Majesty, and the publisher can get this book without royalties and publish it.

Ms Hebb: That is if Mr. Wappel's amendments are passed. In effect, his amendments may make the problem worse. In terms of his royalty-free licence, I believe, in fact, that he is shooting

Le sénateur Moore: Madame la présidente, je trouve la proposition du sénateur Joyal intéressante. Une façon satisfaisante de procéder consisterait peut-être à saisir la Conférence d'uniformisation des lois de cette question. Ne pouvons-nous pas faire une recommandation en ce sens? Cela relève-t-il de notre compétence?

La présidente: Nous sommes saisis d'un projet de loi dont nous devons nous occuper conformément aux procédures normales du Sénat. Notre mandat s'arrête là. Nous sommes des mandataires du Sénat.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons retarder le projet de loi et dire que nous prévoyons entendre d'autres experts. C'est toujours une possibilité.

Le sénateur Moore: Nous pourrions le faire en présentant une motion au Sénat.

La présidente: Les sénateurs ont la liberté en tout temps de procéder de cette façon, mais pas en ce qui concerne ce projet de loi.

Le sénateur Beaudoin: Voulez-vous dire à l'aide d'un rapport?

Le sénateur Moore: Je veux dire que tout sénateur — vous-même, le sénateur Joyal, ou qui que ce soit — peut présenter une motion...

Le sénateur Gigantès: Ou un projet de loi d'initiative parlementaire.

Le sénateur Moore: ... qui propose que cette question soit soumise à la Conférence d'uniformisation des lois lors de ses prochaines délibérations.

Le sénateur Beaudoin: Comment pouvons-nous le faire?

La présidente: Au Sénat, pas en comité.

Le sénateur Moore: Vous pouvez le faire à titre individuel, comme sénateur.

Le sénateur Beaudoin: Le projet de loi a été renvoyé au comité mais nous devons faire rapport du projet de loi à la Chambre.

La présidente: Cela est distinct du projet de loi. En ce qui concerne ce projet de loi, nous avons les trois options que je vous ai indiquées.

Le sénateur Beaudoin: Avec lesquelles je suis d'accord.

La présidente: Et de plus, tout sénateur peut présenter en tout temps une motion au Sénat.

Le sénateur Gigantès: Nous sommes encore tous sous le choc des témoignages des victimes. Elles nous ont dit tout à fait catégoriquement qu'elles ne tiennent pas à recevoir de l'argent. Elles veulent surtout empêcher certains criminels de s'exprimer. C'est ce qu'elles nous ont dit. Ce projet de loi ne permet pas de le faire. Au contraire, il cède le droit d'auteur à Sa Majesté. M. Olson peut écrire un livre, le droit d'auteur appartient à Sa Majesté et l'éditeur peut obtenir ce livre sans redevance et le publier.

Mme Hebb: Ce sera le cas si les amendements de M. Wappel sont adoptés. En fait, ses amendements risquent d'aggraver le problème. Pour ce qui est des licences franches de redevance, je

himself in the foot. The bill is unacceptable constitutionally, regardless of whether it is amended.

The Chairman: We are into debate on the bill itself. I would ask senators if they have any further questions of Ms Hebb.

Ms Hebb: May I respond to something that was said, in terms of the money? I do not understand why the victims are saying they are not interested in money. I believe their concerns are much deeper than that. This bill does not solve those concerns. Some victims are interested in money — people who have brought harm to families have been sued by those respective families. That is why I am saying that this bill is not helping the victims at all. In fact, this bill, if passed, will hurt them. The money goes to the government if the first version of the bill is passed. If Mr. Wappel's amendments are passed, then there is no money changing hands. The person who has written the book has no money. If someone were to sue the person, they are less likely to get recovery unless the person already has independent means. Why bother asking for this?

Senator Gigantès: One of the victims said he and his family spent \$100,000 paying lawyers to recover money from Olson, so he contradicted his own testimony.

The Chairman: He was trying to get \$100,000 back from Olson. I have no idea what he spent.

Senator Beaudoin: The witness' point is well taken. They are not interested in having money. Others are. The bill goes against the freedom of expression, and they want to stop that freedom of expression in very important cases. We know that it is bad for thousands of cases. Obviously we are all in favour of freedom of expression. We have the three solutions you outlined.

The Chairman: This is what will be before us when we have heard all the witnesses. If there are no further questions, I thank Ms Hebb for coming to us, and I declare this meeting adjourned.

The committee adjourned.

crois qu'il s'est plutôt coupé l'herbe sous le pied. Ce projet de loi est inacceptable sur le plan constitutionnel, qu'il soit amendé ou non.

La présidente: Nous sommes en train de débattre du projet de loi même. Je demanderais aux sénateurs s'ils ont d'autres questions à poser à Mme Hebb.

Mme Hebb: Puis-je répondre à quelque chose qui a été dit, en ce qui concerne l'argent? Je ne comprends pas pourquoi les victimes disent que l'argent ne les intéresse pas. Je crois que leurs préoccupations sont beaucoup plus profondes que cela. Ce projet de loi ne règle pas ces préoccupations. Certaines victimes veulent de l'argent — ceux qui ont causé du tort aux familles ont été poursuivis par ces mêmes familles. C'est la raison pour laquelle je dis que ce projet de loi n'aide absolument pas les victimes. En fait, s'il est adopté, il leur causera du tort. Si la première version du projet de loi est adoptée, l'argent sera versé au gouvernement. Si les amendements de M. Wappel sont adoptés, aucun paiement ne sera versé. L'auteur du livre ne touchera pas un sou. Si quelqu'un décidait de le poursuivre, il est peu probable qu'il soit dédommagé à moins que l'auteur en question ait des revenus indépendants. Pourquoi se donner la peine de demander ce genre de choses?

Le sénateur Gigantès: L'une des victimes a dit que lui-même et sa famille avaient dépensé 100 000 \$ en frais d'avocat pour récupérer de l'argent d'Olson, donc il a contredit son propre témoignage.

La présidente: Il essayait d'obtenir 100 000 \$ de Olson. Je n'ai aucune idée du montant qu'il a dépensé.

Le sénateur Beaudoin: Nous comprenons très bien l'argument du témoin. L'argent ne les intéresse pas. D'autres s'y intéressent. Le projet de loi porte atteinte à la liberté d'expression et les victimes veulent que l'on supprime cette liberté d'expression dans des cas très importants. Nous savons qu'il est inacceptable de le faire dans des milliers d'autres cas. De toute évidence, nous sommes tous partisans de la liberté d'expression. Nous avons les trois solutions que vous nous avez indiquées.

La présidente: Ce sont les trois options qui se présenteront à nous une fois que nous aurons entendu tous les témoins. S'il n'y a pas d'autres questions, je tiens à remercier Mme Hebb d'avoir comparu devant nous et je lève la séance.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

From the Department of Justice:

Mr. Richard G. Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy;
Mr. Stephen Sharzer, Senior Counsel, Human Rights Law Section;
Mr. Paul Saint-Denis, Senior Counsel, Criminal Law;
Mr. Jeff Richstone, Senior Counsel, Legal Services, Canadian Heritage.

From the Canadian Copyright Institute:

Ms Grace Westcott, Executive Secretary.

From the Canadian Resource Centre for Victims of Crime:

Mr. Steve Sullivan, Executive Director;
Mr. Gary Rosenfeldt, Executive Director, Victims of Violence/Canadian Centre for Missing Children.

From the Law Union of Ontario and the Writers' Union of Canada:

Ms Marian Hebb, Member, Lawyer.

Sur le projet de loi C-220:

Du ministère de la Justice:

M. Richard G. Mosley, sous-ministre adjoint, Politique pénales;
M. Stephen Sharzer, avocat-conseil, Section des droits de l'homme;
M. Paul Saint-Denis, avocat-conseil, Droit pénal;
M. Jeff Richstone, avocat-conseil, Service du contentieux Patrimoine canadien.

De la Canadian Copyright Institute:

Mme Grace Westcott, secrétaire exécutive.

Du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes:

M. Steve Sullivan, directeur exécutif;
M. Gary Rosenfeldt, directeur exécutif, Victimes de violence Centre canadien pour enfants disparus.

De la Law Union of Ontario and the Writers' Union of Canada:

Mme Marian Hebb, membre, avocat-conseil.

CAI
YC24
-L32



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Thursday, April 30, 1998

Le jeudi 30 avril 1998

Issue No. 24

Fascicule n° 24

Ninth meeting on:
Examination of Bill C-220, An Act to amend
the Criminal Code and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Neuvième réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant
le Code Criminel et la Loi sur
le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre
liée à la perpétration d'un acte criminel)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (<i>acting</i>))
* Graham, P.C.,	Moore
(or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, P.C.	Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (<i>suppléant</i>))
* Graham, c.p.,	Moore
(ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, c.p.	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, April 30, 1998
(25)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:55 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore and Pépin (7).

Other senators present: The Honourable Senator Grafstein.

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.)

WITNESS:

Mr. Tom Wappel, M.P., Sponsor of the Bill.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Tom Wappel made a statement and answered questions

At 11:56 a.m., the Honourable Senator Lewis took the Chair.

At 12:32 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le jeudi 30 avril 1998
(25)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 55, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Gigantès, Joyal, Lewis, Milne, Moore et Pépin (7).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein.

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les droits d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.)

TÉMOINS:

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.

La présidente fait une déclaration.

M. Tom Wappel fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 56, l'honorable sénateur Lewis occupe le fauteuil.

À 12 h 32, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, April 30, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-220, to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime), met this day at 10:55 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I do not know about the other members of the committee, but I have received a great deal of correspondence on this particular matter, and it has been almost 100 per cent in support of your bill. The letters come from across Canada, and I probably have 100 of them. Aside from letters signed by both husband and wife, the only identifiable group from which the letters come is the Catholic Women's League. I thought that that should go on the record.

Mr. Wappel: I, of course, have received copies of much of this correspondence. I have also received calls, and, over the years, I have certainly received a great deal of support on this bill. As you aware, thousands of people have signed petitions, which have been presented to Parliament, calling for this bill to be passed.

When I was last here in March, I said that I was ready to assist both you and your counsel in working on this bill. I meant that, but I do wish to say that it is a little difficult to help, or to offer comment, when I am not provided with information.

At 6:25 p.m. yesterday I learned through my assistant that Mr. Mosley, from the Department of Justice had responded to my proposed amendments in a letter dated April 2, 1998. I was not aware of that letter until yesterday, and I still do not have a copy of it, so there is possible way that I can offer any comments on what Mr. Mosley had to say. I do apologize for that, but I cannot do more than that. I did want you to know that I am not ignoring Mr. Mosley's comments. I would have been only too delighted to have the opportunity to study his comments, and to offer my own in return.

The Chairman: I apologize for that, Mr. Wappel.

Mr. Wappel: If something should come up in further consideration of the bill, and your counsel or clerks wish to contact me in that regard, I stand ready at any time.

It is my understanding that there was some discussion about the Berne Convention. Clearly, there is a division of opinion. The person who was here yesterday represented an organization which is not a legal organization, but rather an organization akin to PEN. Not surprisingly, this organization's view, as is PEN'S, is that this bill is contrary to Berne. I have produced legal authorities to indicate that it is not, and I had copyright lawyer who was here and prepared to testify that it was not. I state and restate my view that my bill is not contrary to Berne.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 30 avril 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel) se réunit aujourd'hui à 10 h 55 pour en examiner la teneur.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je ne sais pas ce qu'il en est pour les autres membres du comité, mais j'ai reçu beaucoup de courrier relativement à cette question. La presque totalité des gens qui m'écrivent appuient votre projet de loi. Les lettres proviennent de toutes les régions du pays et j'en ai probablement une centaine. À part des lettres signées par les deux conjoints, le seul autre groupe identifiable est la Catholic Women's League of Canada. J'ai cru qu'il fallait le consigner au compte rendu.

M. Wappel: J'ai bien sûr des copies de la plupart de ces lettres et j'ai aussi reçu des appels téléphoniques. Au fil des ans, l'appui n'a certes pas manqué en ce qui a trait à ce projet de loi. Comme vous le savez, des milliers de personnes ont signé des pétitions, qui ont été présentées au Parlement, et qui demandaient l'adoption de cette mesure législative.

Lors de ma comparution devant votre comité au mois de mars je suis dit prêt à vous aider de même que votre avocat-conseil à travailler à ce projet de loi. C'était mon intention, mais je veux que vous sachiez qu'il est un peu difficile pour moi d'aider ou de commenter si je ne reçois pas l'information.

À 18 h 25 hier, j'apprenais, par l'entremise de mon adjoint, que M. Mosley du ministère de la Justice a commenté, dans une lettre datée du 2 avril 1998, les amendements que j'ai proposés. Comme je n'ai appris qu'hier l'existence de cette lettre dont je n'ai toujours pas reçu copie, il m'est tout à fait impossible de vous dire quoi que ce soit au sujet de ce que M. Mosley avait à dire. Je m'excuse, mais c'est tout ce que je peux faire. Je voulais que vous sachiez que je ne fais pas fi des observations de M. Mosley. Je n'aurais été que trop heureux d'avoir l'occasion d'y jeter un coup d'oeil et de vous dire ce que j'en pensais.

La présidente: Je suis désolée, monsieur Wappel.

M. Wappel: Si un point devait être soulevé relativement à l'étude du projet de loi et que votre avocat-conseil ou le greffier veut bien communiquer avec moi à cet égard, je suis à votre disposition n'importe quand.

Je crois comprendre qu'il a été question de la Convention de Berne. Il est évident que les avis sont partagés. Le témoin qui a comparu ici hier représentait un organisme qui n'est pas un organisme à caractère juridique mais qui s'apparente plutôt à PEN International. Comme on pouvait s'y attendre, à l'instar de PEN International, cet organisme soutient que ce projet de loi contrevient à la Convention de Berne. Je vous ai fourni des preuves légales du contraire et j'ai fait appel aux services d'un avocat spécialiste du droit d'auteur qui est venu témoigner ici dans ce sens. Je réaffirme que mon projet de loi ne contrevient pas à la Convention de Berne.

If it were contrary to Berne, however, who would object? Which country would object if Canada does not wish criminals to profit from writing about the crimes for which they were convicted?

Can the principle of this bill, which is to prevent criminals from profiting from the crimes for which they were convicted, be realized without using the Copyright Act?

In my view, this is why the Uniform Law Commission is moving at such a glacial pace; it is having trouble recognizing that we live in a federal system, and that there are 10 provinces and two territories. If there is a law in Ontario, and if someone is incarcerated in Kingston Penitentiary, that person is covered by the law. If he or she is subsequently transferred to the penitentiary in Prince Albert, then, because he or she is no longer in Ontario, he or she will no longer be covered by the law.

Even if all 10 provinces and two territories were to pass a uniform law, it would not prevent any criminal from going, for example, to New York, London, or Berlin. There, that person could make any deal he or she liked, put the money in a foreign bank account, and then use those funds as he or she wished.

The copyright provision of the bill is very important. If the story is substantially based on the crime for which an individual was convicted, this bill will prevent him or her from profiting by telling the story. I must repeat that the story must be substantially based upon the crime for which the person was convicted.

I would like to indicate that my amendment, which would require the Crown to grant a licence to publish, would not lead to the suppression of any work. Many objections have been raised on that score. It was my impression that the lawyer from the copyright division of the Justice Department had an incorrect reading of section 12 of the Copyright Act. The witness said that, if a person were hired to produce a work, that work would then belong to the Crown. That is not what section 12 says at all. Section 12 says that if you are hired by the Crown and you produce a work, that work belongs to Her Majesty. There is a major difference between those two statements.

Many have said that the Justice Department has indicated that this bill is unconstitutional. In my remarks, I have tried to indicate that that is a decision for the Supreme Court of Canada. I believe that the witnesses from Victims of Violence and from the Canadian Resource Centre for Victims of Crime also indicated that. No one can really predict what the Supreme Court is or is not going to do.

I refer you to an article in *The Globe and Mail* of April 18, 1998. The headline, admittedly written by the editor, reads "Legal experts slam top court's Charter decisions." The subheadline is, "Rights rulings called contradictory, chaotic." It is interesting to note who is being quoted in this article. One of the people quoted

S'il y contrevenait, toutefois, qui manifesterait son opposition? Quel pays désapprouverait si le Canada s'opposait à ce que les criminels tirent des gains des crimes pour lesquels ils ont été condamnés?

Le principe de cette mesure législative, qui vise à empêcher des criminels de tirer des gains des crimes pour lesquels ils ont été condamnés, peut-il se réaliser sans faire appel à la Loi sur le droit d'auteur?

C'est la raison pour laquelle, à mon avis, la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada avance pour ainsi dire à pas de tortue. Elle a du mal à reconnaître que nous vivons dans une fédération qui regroupe dix provinces et deux territoires. Une loi qui s'applique à un prisonnier incarcéré dans une prison en Ontario ne s'applique plus à lui s'il est transféré un jour au pénitencier de Prince Albert, parce qu'il ne se trouve plus alors en Ontario.

Même si les dix provinces et les deux territoires adoptaient une loi uniforme, cela n'empêcherait pas un criminel de se rendre, par exemple, à New York, à Londres ou à Berlin et d'y conclure une entente. Il n'aurait qu'à verser les gains tirés dans un compte d'une banque étrangère et utiliser par la suite cet argent comme bon lui semble.

La disposition relative aux droits d'auteurs contenue dans le projet de loi revêt donc une très grande importance. Si l'histoire s'inspire considérablement du crime pour lequel la personne a été condamnée, ce projet de loi l'empêchera de tirer des gains de l'oeuvre. Je dois insister sur le fait que l'histoire doit s'inspirer considérablement du crime pour lequel la personne a été condamnée.

J'aimerais signaler que mon amendement, qui exigerait de Sa Majesté qu'elle concède une licence à une personne qui veut publier une oeuvre, n'entraînerait pas l'expropriation de quelque oeuvre que ce soit. Plusieurs objections ont été soulevées à cet égard. J'ai l'impression que l'avocat de la Division du droit d'auteur du ministère de la Justice a mal interprété l'article 12 de la Loi sur le droit d'auteur. Le témoin a déclaré que, si une personne était embauchée pour produire une oeuvre, cette oeuvre appartiendrait alors à la Couronne. Ce n'est pas ce que dit l'article 12. Celui-ci dispose que si vous produisez une oeuvre par l'entremise de Sa Majesté, le droit d'auteur appartient à Sa Majesté. Il y a une énorme différence entre ces deux déclarations.

Nombreux sont ceux qui ont déclaré que le ministère de la Justice avait indiqué que ce projet de loi était inconstitutionnel. Dans mes remarques, j'ai essayé de faire valoir que cette décision revient à la Cour suprême du Canada. Je crois que les témoins de l'organisme Victimes de violence ainsi que du Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes ont aussi abondé dans le même sens. Personne ne peut vraiment prévoir quelle sera la décision de la Cour suprême.

Je vous renvoie à un article du 18 avril 1998 tiré du *Globe and Mail*. La manchette, de toute évidence écrite par le rédacteur en chef, se lit comme suit: «Des experts judiciaires critiquent les décisions du plus haut tribunal en ce qui a trait à la Charte.» En plus petits caractères, sous cette dernière on lit: «Les décisions en

in this article is Robert Hubbard, who is talking about the decisions of the Supreme Court of Canada. Robert Hubbard is a lawyer for the Department of Justice. He says:

"Every time I go to the Supreme Court of Canada, I haven't a clue what will happen... The only trend I have seen is no trend."

Mr. Hubbard said that, on the eve of an appeal, he often finds himself unable to decide why a case is even being heard — let alone what the court is likely to decide. "Flipping a coin is not a bad way to proceed: At least you have a 50 per-cent chance of winning."

This is a Justice Department lawyer talking about trends of Charter cases in the Supreme Court of Canada.

In concluding his speech to law professors, Mr. Hubbard said:

"Where are we going? Don't know. Where have we been? Not sure."

"Where are we now?" piped up a lawyer in the audience.

"Don't know," Mr. Hubbard said dryly.

Why would this be relevant in this case? Osgoode Hall law professor Patrick Monahan has tracked the decisions of the Supreme Court of Canada, and he has produced statistics which, in his mind, shed light on trends in the court, as well as on marked differences in the approach of individual judges to Charter litigation.

One of the trends that Mr. Monahan found, interestingly enough, is that litigants who claim a violation of one of the criminal rights listed in the Charter, such as the right to counsel or liberty, are far more likely to succeed than those whose challenge involves equality rights, or a fundamental freedom such as free speech or expression. That is, those who claim the violation of a criminal right are far more likely to succeed than those who claim the breach of a fundamental right such as freedom of speech.

I am not suggesting that this is definitive, but I am suggesting that no one can predict what the Supreme Court of Canada will decide. For anyone from the Justice Department to come in here and indicate that the Supreme Court will find this particular statute unconstitutional is presumptuous.

There has been some discussion about the Son of Sam law. That law, as it was originally drafted, was so broad that no one in this room, including myself, would have supported it. As I understand it, it even included things for which people had not been charged, which is ridiculous. That is why the United States Supreme Court struck it down. It is obvious that the Supreme Court did not have much difficulty in finding it to be overly broad.

matière de respect des droits sont qualifiées de contradictoires, confuses.» Il est intéressant de remarquer quelles sont les personnes citées dans cet article. Il s'agit entre autres de Robert Hubbard qui parle des décisions de la Cour suprême du Canada. Robert Hubbard est avocat au ministère de la Justice. Voici ce qu'il dit:

«Toutes les fois que je me rends à la Cour suprême du Canada, je n'ai aucune idée de ce qui se passera... La seule tendance que j'y ai vue, c'est qu'il n'y en a aucune.»

M. Hubbard a dit que, à la veille d'un appel, il est souvent incapable de déterminer pourquoi une affaire est même entendue — encore moins de savoir ce que le tribunal va décider. Tirer alors à pile ou face, à son avis, n'est pas une si mauvaise façon de procéder car vous avez au moins 50 p. 100 des chances de gagner.

Nous avons là un avocat du ministère de la Justice qui parle des tendances des affaires relevant de la Charte qui sont entendues à la Cour suprême du Canada.

En terminant son discours devant des professeurs de droit, M. Hubbard a déclaré:

«Où allons-nous? Je ne le sais pas. Qu'a-t-on fait? Je n'en suis pas sûr.»

«Où sommes-nous à l'heure actuelle?» a lancé un avocat dans l'auditoire.

«Je ne sais pas» a répondu sèchement M. Hubbard.

Pourquoi cela serait-il pertinent dans ce cas? Un professeur de droit de Osgoode Hall, Patrick Monahan, a suivi de près les décisions de la Cour suprême et a produit des statistiques qui, selon moi, éclairent les tendances du tribunal de même que les différences marquées dans l'approche des juges en ce qui a trait au contentieux fondé sur la Charte.

L'une des tendances qu'a observées M. Monahan, ce qui est très intéressant, c'est que les plaideurs qui prétendent à une violation de l'une des garanties juridiques prévues dans la Charte, par exemple le droit à l'assistance d'un avocat ou à la liberté, sont de loin plus susceptibles de gagner leur cause que ceux dont la contestation repose sur les droits à l'égalité ou à une liberté fondamentale comme la liberté de parole ou d'expression.

Je ne prétends pas que c'est un fait certain mais que personne ne peut prévoir qu'elle sera la décision de la Cour suprême. Quiconque du ministère de la Justice se présente ici et affirme que la Cour suprême déclarera cette mesure législative inconstitutionnelle ne manque pas d'audace.

Il a aussi été un peu question de la loi Son of Sam. Cette loi, de la façon dont elle a été libellée à l'origine, avait une portée tellement vaste que personne dans cette salle, y compris moi-même, ne l'aurait avalisée. Si j'ai bien compris, elle englobait même des choses pour lesquelles les gens n'avaient pas été reconnus coupables, ce qui est ridicule. C'est la raison pour laquelle la Cour suprême des États-Unis l'a rejetée. Il est évident qu'elle n'a pas eu beaucoup de mal à lui trouver une trop vaste portée.

The principle was not rejected; it was the overly-broad nature of the Son of Sam law. The legislature did have to act quickly, because Berkowitz, the Son of Sam, was just about to publish. In order to stop the publication of the book, something was quickly cobbled together and passed.

Some of the witnesses have talked about Guy Paul Morin, and the book that was written. I believe it is entitled *Redrum the Innocent*. The day after my last appearance before this committee, there was a very large article in *The Toronto Star*, along with a picture of myself and one of Mr. Morin. The gist of the headline was that Mr. Morin believed that he would still be in jail if this bill were in effect.

Based on advice about my bill that he had received from the Writers' Union of Canada, Mr. Morin proceeded to give the reasons for his opinion. Someone was bothered by the fact that it had been said that Mr. Morin had collaborated with the author. The author is Kirk Makin, and he called me that same day — he was very angry about it — to say that he had not collaborated with Guy Paul Morin on that book. The next day, there was a very tiny correction on page 2, indicating that Mr. Morin did not, in fact, collaborate with Mr. Makin.

Mr. Morin did not collaborate with Mr. Makin. Therefore, my bill would have had absolutely no effect whatsoever on that book. The entire premise of the article was wrong, yet the size of the correction was minuscule in comparison to the size of the article.

I asked Mr. Makin to write to this committee to indicate that he did not collaborate with Mr. Morin, and that the book was written of his own volition. I do not know if he did so, but I wished to advise you of my conversation with him, and of the fact that a correction was issued the following day in *The Toronto Star*.

I remind the members of this committee that all of my points are contained in the evidence that I gave in October and in March. I have provided copies of those speeches to you, and I can only hope that you will review them, and that they will be given serious consideration as you consider this bill.

The Chairman: To explain why some of this information has not reached you, I should point out that the package of letters we received, one of them dated April 2, was not circulated to members of the committee until Tuesday of this week, because of translation problems. The clerk cannot give such things out until they have been circulated amongst the members of the committee.

Senator Gigantès: You seem to be saying that, because we do not know what the Supreme Court might say about your bill, we do not have an obligation to consider whether it, in our view, is flawed or unconstitutional.

Mr. Wappel: I am not suggesting that at all. However, you must take everything into consideration in your deliberations — including any trends, or lack thereof, in the Supreme Court of Canada.

Senator Gigantès: According to that much-quoted Justice official, it is like flipping a coin.

Elle n'a pas rejeté le principe de la loi Son of Sam, mais sa trop vaste portée. L'Assemblée devait agir rapidement étant donné que Berkowitz, Son of Sam, s'apprêtait à publier son oeuvre. Il fallait donc concocter une mesure législative et la faire adopter dans les plus brefs délais pour freiner le processus.

Certains des témoins ont parlé de Guy Paul Morin et du livre qui a été écrit. Je crois qu'il s'intitulait *Redrum the Innocent*. Le lendemain de ma dernière comparution devant ce comité, le *Toronto Star* a publié un très long article assorti d'une photo de moi-même et d'une autre de M. Morin. Selon la manchette, M. Morin croyait qu'il serait toujours en prison si ce projet de loi était en vigueur.

En se fondant sur l'avis qu'il avait reçu de la Writers' Union of Canada au sujet de mon projet de loi, M. Morin expliquait son point de vue. Quelqu'un s'inquiétait du fait qu'on avait dit que M. Morin avait collaboré avec l'auteur. Kirk Makin, l'auteur du livre, m'a téléphoné le même jour — il était très furieux à propos de l'article — pour me dire qu'il n'avait pas écrit ce livre en collaboration avec Guy Paul Morin. Le lendemain, un erratum très succinct était publié à la page 2. On y lisait que M. Morin n'avait pas, en réalité, collaboré avec M. Makin.

Comme M. Morin n'a pas collaboré avec M. Makin, mon projet de loi n'aurait eu absolument aucun impact sur ce livre. Tout le fondement de l'article était fautif, néanmoins l'erratum était minuscule par rapport à la taille de l'article.

J'ai demandé à M. Makin d'écrire aux membres de ce comité pour leur indiquer qu'il n'avait pas collaboré avec M. Morin et qu'il avait écrit le livre de son propre gré. Je ne sais pas s'il l'a fait, mais je veux vous mettre au courant de la conversation que j'ai eue avec lui de même que de la parution d'un erratum dans le *Toronto Star*, le lendemain.

Je rappelle aux membres de ce comité que tous les points que j'ai fait ressortir figurent dans les témoignages que j'ai livrés en octobre et en mars. Je vous ai remis des copies de ces discours et je ne peux qu'espérer que vous les examinerez et que vous en tiendrez largement compte lorsque vous étudierez ce projet de loi.

La présidente: Si une partie de cette information ne vous est pas parvenue, c'est que la série de lettres que nous avons reçues, dont une datée du 2 avril, n'a pas été distribuée aux membres du comité avant mardi de cette semaine en raison de problèmes de traduction. Le greffier doit distribuer à tous les membres du comité ces documents avant de les diffuser à l'extérieur.

Le sénateur Gigantès: Vous semblez dire que, parce que nous ne savons pas ce que pourrait être la décision de la Cour suprême en ce qui a trait à votre projet de loi, nous ne sommes pas tenus de déterminer s'il est imparfait ou inconstitutionnel.

M. Wappel: Ce n'est pas du tout ce que je prétends. Cependant, vous devez tenir compte de tous les facteurs dans le cadre de vos délibérations — y compris toutes les tendances, ou l'absence de ces dernières, à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Gigantès: Selon cet avocat du ministère de la Justice dont les propos sont souvent cités, c'est comme tirer à pile ou face.

We have distinct duties, however. Our job is to come back to the Senate with one of three reports. We do not have any other choice. We could say, "Accept the bill," "Accept it as amended," or, "We, the committee, suggest that the Senate not consider this." Any of these three decisions would indicate that we are passing an opinion, passing judgment, on whether we think this bill is good law that will stand up to scrutiny.

Mr. Wappel: I do not disagree.

Senator Gigantès: What the Supreme Court does afterwards is out of our hands. We cannot hide behind a trend of the Supreme Court. You must convince us — never mind the Supreme Court.

Mr. Wappel: If you defeat the bill, the Supreme Court will never have an opportunity to give its opinion. Such an action would prevent the Supreme Court from ever looking at this issue.

Senator Gigantès: Are you suggesting that, even if this committee thinks that this bill is either flawed or unconstitutional, it should still recommend that it be passed? Are we to send what we consider to be bad laws into the courts and, ultimately, to the Supreme Court?

Mr. Wappel: I am suggesting what I said at my appearance in March. If there are two reasonable arguments, one for and one against the constitutionality of the bill, in view of the fact that this matter has been passed by the other place, I urge you to accept the argument in favour of constitutionality.

Senator Gigantès: The Senate has defeated many other bills which were passed by the other place. On many of those occasions, I personally thought that the Senate had acted reasonably.

Mr. Wappel: As I pointed out, there have only been three government bills defeated in the Senate, and I named those in the last appearance.

Senator Gigantès: We did defeat them.

Mr. Wappel: Only three, and it was over a very long period of time.

Senator Gigantès: I will leave the question of constitutionality to those of my colleagues who are lawyers. I am sure that they will argue it with you.

I personally do not feel that it is part of my duty as a member of this committee to decide to pass the bill, and then see what the Supreme Court will say. My duty is to answer one of the three questions: Do we recommend that the bill be passed as it stands, do we recommend that it be amended, or do we recommend that the Senate not consider this bill? Those are the only things that we can do. We have no other authority. We must make up our minds on the value of the bill. Our minds, and not the Supreme Court's mind.

Notre tâche est néanmoins différente. Nous devons présenter au Sénat un rapport. Nous n'avons pas d'autre choix. Nous pourrions lui dire ou d'approuver le projet de loi ou d'approuver le projet de loi dans sa forme modifiée ou encore de ne pas étudier le projet de loi. Peu importe la décision, nous exprimerions alors une opinion ou émettrions un jugement, à savoir si nous croyons qu'il s'agit d'une bonne mesure législative qui résistera à l'examen par les tribunaux.

M. Wappel: Je suis d'accord avec vous.

Le sénateur Gigantès: Nous n'avons aucun contrôle sur ce que fera la Cour suprême. Nous ne pouvons-nous cacher derrière une tendance cette dernière. Vous devez nous convaincre — ne vous occupez pas de la Cour suprême.

M. Wappel: Si vous rejetez le projet de loi, la Cour suprême n'aura jamais la chance de se prononcer. Un tel geste empêcherait la Cour suprême de même examiner la question.

Le sénateur Gigantès: Voulez-vous dire par là que, même si ce comité pense que cette mesure législative est mauvaise ou inconstitutionnelle, il devrait malgré tout recommander son adoption? Devons-nous envoyer devant les tribunaux et, finalement devant la Cour suprême, ce que nous considérons comme de mauvaises lois?

M. Wappel: Je répète ce que j'ai dit lors de ma comparution en mars. S'il y a deux arguments raisonnables, l'un en faveur et l'autre contre la constitutionnalité du projet de loi, comme cette question a été adoptée à l'autre endroit, je vous exhorte à accepter l'argument en faveur de la constitutionnalité.

Le sénateur Gigantès: Le Sénat a rejeté de nombreuses autres mesures législatives qui avaient été adoptées à l'autre endroit. À bien de ces occasions, j'ai cru que le Sénat avait agi raisonnablement.

M. Wappel: Comme je l'ai signalé, seulement trois projets de loi du gouvernement ont été rejetés au Sénat et je les ai nommés lors de ma dernière comparution.

Le sénateur Gigantès: Nous les avons bel et bien rejetés.

M. Wappel: Seulement trois et cela s'est passé sur une très longue période.

Le sénateur Gigantès: Je laisserai la question de la constitutionnalité à mes collègues qui sont avocats. Je suis sûr qu'ils argumenteront avec vous.

Quant à moi, je ne crois pas qu'il soit de mon devoir en tant que membre de ce comité de décider d'adopter la mesure législative et de voir ensuite ce qu'en dira la Cour suprême. Ma tâche consiste à répondre à l'une des trois questions suivantes: recommandons-nous que la mesure législative soit adoptée dans sa forme actuelle? Recommandons-nous qu'on y apporte des amendements? En fin recommandons-nous que le Sénat n'examine pas cette mesure législative? C'est tout ce que nous pouvons faire. C'est ce à quoi se limite notre pouvoir. Nous devons prendre notre décision en ce qui a trait à la valeur du projet de loi. Nous n'avons pas à nous demander ce qu'en pensera la Cour suprême.

Mr. Wappel: I agree with you. What the Supreme Court may or may not do is a tangential issue. Every time that I have been here, however, I have been told that the Supreme Court will defeat this bill. I do not agree with that position.

Senator Beaudoin: We were carefully studying the question of freedom of expression the last time that you appeared. Since that time, you have amended your bill. The experts who came before us then have considered your amendments, and almost all of them remain of the same opinion about the bill. In my mind, that is certainly something to be taken into account.

In some cases we can say with certainty that the Supreme Court will rule something unconstitutional, although I do agree that it may be difficult to foresee exactly what the Supreme Court will do in some cases. Since 1938, however, the Supreme Court has always taken a very generous view with respect to freedom of expression. Jurists who have studied that have come to the same conclusion. There is no certainty, of course. Many cases are decided by a slim majority, although in the field of freedom of expression the tendency is always in the same direction. It is generously considered and applied, because that is the basis of our democratic system.

After having considered your amendments, those who came before us yesterday came to the same conclusion. We heard moving testimony from two witnesses, and we asked them how Bill C-220 would help the victims. They said that they were not interested in money, and I respect that. Even if this bill is accepted as it is with the amendments, how will it help the victims?

Olson, Bernardo, and others will lose their copyright proceeds, but they still may still do videos, speak, or go on the Internet. You may tell me that this is better than nothing. The fact is that it raises a few problems, however.

The expropriation of the copyright is entirely federal, but some lawyers will say that it comes under property and civil rights. Freedom of expression is obviously involved here. Is this bill justified in a free and democratic society? I am not convinced that it is. The whole Charter debate is encapsulated in these arguments.

I would congratulate anyone who offered to take care of the victims. This bill does not do that, however. Further, there is a problem about whether this is federal or provincial jurisdiction. Even supposing that we have the power to draft it, this bill does not accomplish that objective. We are legislating for two or three persons, and we are violating a fundamental freedom.

Yesterday, I asked the lawyers if the bill goes against the Berne Convention. They have studied it, and they said that it did. You come to a different conclusion. You and I are both lawyers, and we may have to agree to disagree on this.

What do we do, however? In case of doubt, or if I am convinced that the Charter is being violated, I am very reluctant to vote in favour of accepting this bill, thereby leaving it to the

M. Wappel: Je suis d'accord avec vous. Ce que la Cour suprême peut faire ou ne pas faire est une question non pertinente. Toutes les fois que j'ai comparu ici je me suis toutefois laissé dire que la Cour suprême rejettera cette mesure législative. Je ne suis pas d'accord sur ce point.

Le sénateur Beaudoin: Nous avons soigneusement étudié la question de la liberté d'expression la dernière fois que vous êtes venus ici. Depuis lors, vous avez apporté des amendements à votre projet de loi. Les experts qui ont comparu ensuite devant nous les ont examinés et n'ont pas changé d'opinion pour la plupart. Nous devons assurément en tenir compte à mon avis.

Dans certains cas nous pouvons dire avec certitude que la Cour suprême jugera une mesure inconstitutionnelle même si je conviens qu'il peut être difficile de prévoir exactement ce que sera sa décision dans certains cas. Depuis 1938, toutefois, la Cour suprême s'est toujours montrée très libérale en ce qui a trait à la liberté d'expression. Les juristes qui ont étudié la question en sont venus à la même conclusion. Il n'y a bien sûr aucune certitude. Certaines affaires sont décidées par une faible majorité même si, dans le domaine de la liberté d'expression, la tendance est toujours la même. Elle est examinée et appliquée de façon libérale parce que c'est sur elle que repose notre régime démocratique.

Après avoir examiné vos amendements, ceux qui ont comparu devant nous hier en arrivent à la même conclusion. Nous avons entendu d'émouvantes déclarations de la part de deux témoins à qui nous avons demandé de quelle façon le projet de loi C-220 viendrait en aide aux victimes. Ils nous ont répondu qu'ils ne s'intéressaient pas à l'argent, ce que je respecte. Même si le projet de loi était approuvé ainsi amendé, comment aiderait-il les victimes?

Olson, Bernardo et les autres ne toucheront pas de redevances, mais ils peuvent toujours produire des vidéos, faire des déclarations ou s'exprimer sur Internet. Vous me direz peut-être que c'est mieux que rien, il n'en reste pas moins que cela soulève quelques problèmes.

Le droit d'auteur, et sa suppression, est exclusivement de compétence fédérale, mais certains avocats soutiendront qu'il fait partie des droits civils et de propriété. La liberté d'expression est évidemment en cause ici. Ce projet de loi se justifie-t-il dans une société libre et démocratique? Je n'en suis pas convaincu. Tout le débat sur la Charte est résumé dans ces arguments.

Je trouverais formidable qu'on vienne en aide aux victimes, mais ce n'est pas ce que propose le projet de loi. Il y a aussi la question de savoir si c'est de compétence fédérale ou provinciale. Même en supposant que nous avons le pouvoir de présenter ce projet de loi, l'objectif visé n'est pas atteint. On veut faire une loi pour deux ou trois personnes et on viole une liberté fondamentale.

Hier, les avocats à qui j'ai demandé si le projet de loi contrevenait à la Convention de Berne m'ont répondu que oui. Vous prétendez le contraire. Nous sommes tous les deux avocats, et nous devons peut-être admettre que nous divergeons d'opinion là-dessus.

Que faire alors? En cas de doute, ou si j'ai la conviction qu'il y a violation de la Charte, je vais avoir beaucoup de mal à accepter le projet de loi, et laisser de ce fait la Cour suprême trancher. En

Supreme Court. As legislators, we should apply the law as we see the law. If, as a legislative house, we are convinced that this bill violates the division of powers, or the freedom of expression, I feel that we should be against it.

I do not know what my colleagues in the Senate will do. We will obviously have a debate on this. It is difficult, however, to advise that they vote for a bill, if we are convinced that the freedom of expression is violated.

Mr. Wappel: My amendment requires a licence for publication from the Crown. There is no suppression of freedom of expression. Provided that the criminal does not get the money, the Crown must grant a licence.

Senator Beaudoin: You are saying that there is no violation of freedom of expression because the copyright is vested in the Crown in right of Canada, and it gives a licence?

Mr. Wappel: Correct.

Senator Beaudoin: Obviously the criminal has written the book.

Mr. Wappel: Yes, so where is the abridgement of freedom of expression? The criminal has written the book and found a publisher, the Crown has granted a licence to publish it, and the book gets published. The effect of the bill is that the criminal does not get the money. Where is the violation of freedom of expression?

Senator Beaudoin: It is clear that the criminal does not have the money, but who has the copyright?

Mr. Wappel: What does that have to do with freedom of expression?

Senator Beaudoin: Freedom of expression is inherent to a copyright.

Mr. Wappel: No. If the criminal wishes to produce a video, or write a book, that is the expression.

Senator Beaudoin: Your bill does not stop that.

Mr. Wappel: I agree with you completely. It does not stop that. That is why there is no violation of freedom of expression.

Senator Beaudoin: No. I meant that your bill does not stop a video.

Mr. Wappel: It does not stop the production of anything. It only stops the criminal from getting the money for doing it.

Senator Beaudoin: Is the hope that, since criminals will not have the proceeds of the copyright, they will not write?

Mr. Wappel: On the contrary. I would suggest that people do not write because they will make money. They write for a variety of reasons, including to purge guilt, or as an expression of a learning experience. People do not sit down and decide that, since they committed a murder, they will write about it in order to make \$1 million. If they do decide that, however, they should not be rewarded for it.

tant que législateurs, nous devons appliquer la loi telle qu'elle nous apparaît. Si, en tant que membres d'une assemblée législative, nous avons la conviction que le projet de loi ne respecte pas le partage des pouvoirs ou la liberté d'expression, j'estime que nous devons le rejeter.

Je ne sais pas ce que mes collègues du Sénat décideront. Nous allons bien sûr débattre de la question. Cependant, il est difficile de leur conseiller d'approuver un projet de loi si nous sommes convaincus qu'il viole la liberté d'expression.

M. Wappel: J'ai présenté un amendement qui prévoit que Sa Majesté doit concéder une licence de publication. On ne supprime pas la liberté d'expression. Si on a l'assurance que le criminel ne touchera pas d'argent, Sa Majesté doit concéder la licence.

Le sénateur Beaudoin: Selon vous, la liberté d'expression est respectée parce que le droit d'auteur est dévolu à Sa Majesté du chef du Canada, qui doit concéder une licence?

M. Wappel: Exactement.

Le sénateur Beaudoin: Évidemment le criminel a écrit le livre.

M. Wappel: Oui, alors où le prive-t-on de sa liberté d'expression? Le criminel a écrit son livre et trouvé un éditeur, Sa Majesté a accordé un permis de publication et le livre est publié. Le projet de loi vise à empêcher le criminel de toucher des redevances sur son ouvrage. Où y a-t-il violation de la liberté d'expression?

Le sénateur Beaudoin: Il est clair que le criminel ne touche pas d'argent, mais à qui appartient le droit d'auteur?

M. Wappel: Quel est le rapport avec la liberté d'expression?

Le sénateur Beaudoin: La liberté d'expression est inhérente au droit d'auteur.

M. Wappel: Non. Si le criminel veut produire une vidéo ou écrire un livre, il peut s'exprimer.

Le sénateur Beaudoin: Votre projet de loi ne l'empêche pas.

M. Wappel: Tout à fait. Voilà pourquoi le projet de loi ne viole pas la liberté d'expression.

Le sénateur Beaudoin: Non, je veux dire que votre projet de loi n'empêche pas la production d'une vidéo.

M. Wappel: Il n'empêche aucune production. Il empêche seulement le criminel de toucher les profits de son oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: Comme les criminels ne pourront toucher de redevances sur leur oeuvre, espère-t-on les dissuader d'écrire?

M. Wappel: Au contraire. Je dirais que les gens n'écrivent pas pour l'argent. Ils écrivent pour diverses raisons, notamment pour se déculpabiliser ou pour témoigner de leur expérience. Ils ne décident pas d'écrire sur le meurtre qu'ils ont commis pour faire un million de dollars. Toutefois, si c'était leur objectif, il ne faudrait pas les laisser faire.

Senator Beaudoin: If I understand your bill correctly, you wish to tell criminals that, should they publish books, they will not be paid for doing so.

Mr. Wappel: Correct.

Senator Beaudoin: You are constructing a mechanism whereby the copyright is vested in the Crown.

Mr. Wappel: Correct.

Senator Beaudoin: The Crown may do what it wants with that, of course.

Mr. Wappel: With one exception. It must grant a licence if it is satisfied that the criminal will not get the money.

Senator Beaudoin: It will be obliged to grant a licence if the criminal does not violate the Criminal Code, for example.

Mr. Wappel: No, it will be obliged to grant a licence to publish any work written by a criminal, so long as the Crown is satisfied by way of statutory declaration that the criminal will not receive any money for the work.

The Chairman: To clarify this, I will read the portion of Mr. Wappel's amendment that speaks to this.

Her Majesty shall grant a royalty free license to any person who desires to publish any work which belongs to Her Majesty pursuant to...

This bill.

Mr. Wappel: It is a mandatory provision.

The Chairman: It says "shall grant."

Mr. Wappel: In my respectful submission, there can be no argument of suppression of freedom of speech.

Senator Beaudoin: Why is it necessary for the author to obtain a licence? Is that in itself not against freedom of expression?

Mr. Wappel: No. Freedom of expression is the right to express oneself. The author has the right to prepare a manuscript and, by amendment, the author will be able to go to a publisher. If the publisher wishes to publish it, the Crown must grant a licence to publish, provided that the Crown is satisfied that the criminal will not make any money.

Senator Beaudoin: You say that the Crown "shall," but what happens if the Crown does not?

Mr. Wappel: The Crown can only refuse to grant a licence if it is not satisfied that the criminal will not get the money. If the publisher or the criminal feels strongly about that rejection, it is only a matter of going to court and demonstrating that the criminal will not get any money. In that case, the Crown will then grant the licence.

The criticism has been over a perceived suppression in the original draft of the bill of the freedom to say what one wishes to say. With the amendment, a reasonable argument that there will be suppression of freedom of speech, or of freedom of expression, cannot be made.

Le sénateur Beaudoin: Si je comprends bien la teneur du projet de loi, vous voulez faire savoir aux criminels qu'ils ne toucheront pas d'argent s'ils publient des livres.

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Vous élaborez un mécanisme par lequel le droit d'auteur est dévolu à Sa Majesté.

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Sa Majesté peut évidemment en faire ce qu'elle veut.

M. Wappel: À une exception près, puisqu'elle doit concéder une licence de publication si elle a la certitude que le criminel ne touchera pas les profits de son oeuvre.

Le sénateur Beaudoin: Elle devra concéder la licence si le criminel n'enfreint pas le Code criminel, par exemple.

M. Wappel: Non, elle devra concéder une licence de publication pour tout ouvrage écrit par un criminel à la condition qu'on la convainque, par déclaration sous serment, que le criminel ne touchera pas l'argent lié à cette oeuvre.

La présidente: Pour que les choses soient bien claires, je vais lire l'amendement de M. Wappel à ce sujet.

Sa Majesté concède une licence sans exiger de droit à toute personne qui veut publier une oeuvre sur laquelle Sa Majesté détient le droit d'auteur en vertu [...]

Du projet de loi.

M. Wappel: C'est une disposition impérative.

La présidente: Le projet de loi ne laisse pas de choix.

M. Wappel: Dans ce que j'ai présenté, on ne peut prétendre que la liberté d'expression est supprimée.

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi l'auteur doit-il obtenir une licence? Cette obligation n'est-elle pas contraire à la liberté d'expression?

M. Wappel: Non. La liberté d'expression est le pouvoir de s'exprimer. L'auteur a le droit de rédiger un manuscrit et, conformément à l'amendement que j'ai présenté, il pourra le soumettre à un éditeur. Si l'éditeur veut publier l'ouvrage, Sa Majesté devra concéder une licence, à la condition qu'on la convainque que le criminel n'en tirera aucun profit.

Le sénateur Beaudoin: Vous dites que Sa Majesté doit le faire, mais qu'arrive-t-il si elle ne le fait pas?

M. Wappel: Elle peut refuser de concéder une licence seulement si elle n'est pas certaine que le criminel ne touchera pas d'argent. Si l'éditeur ou le criminel n'accepte pas ce refus, il suffira d'en saisir un tribunal pour prouver que le criminel ne touchera pas d'argent. Si c'est prouvé, Sa Majesté concédera la licence.

Dans la première version du projet de loi, on a critiqué la suppression apparente de la liberté d'expression. L'amendement proposé ne permet pas de prétendre que la liberté de parole ou d'expression sera supprimée.

Senator, you said that it is not possible to expropriate copyright, but the Crown already does so. In clause 12, copyright is expropriated, but, under certain circumstances, that is in our law right now. We can change our law and expropriate copyright under other circumstances. That is up to us as legislators.

You asked me what the passage of this bill would accomplish. I ask you, what happens if you defeat this bill? What is the law of Canada?

Under the law of Canada, a serial murderer could write a book detailing all the circumstances of his or her murders, could find a publisher here or abroad, could prepare and sell a video, and could make money by describing the heinous acts for which he or she was convicted. That is the law as it stands today. Nothing in our law prevents a criminal from making money by recounting the acts for which he or she was convicted.

Currently, someone could sue the criminal for the money that he or she earned from a book, but that is not the answer. Provided that the criminal can find a publisher, he or she can earn money simply by recounting the crimes for which he or she was convicted. That is the state of the law, and that is what will happen in Canada if this bill is defeated.

What are we trying to accomplish? I would suggest that we are trying to accomplish that a criminal should not profit from crime, period.

Senator Beaudoin: There are two things here. If a person commits a murder, that person is judged and sentenced to a penalty in jail. That person loses his or her liberty, and that is the law of the land. When that individual is in jail, it may be claimed that he or she is not guilty for any number of reasons. This person decides to write about the weaknesses in the trial, and let us suppose that this person is right. It might happen; we have judicial errors, and we do not, unfortunately, live in a perfect world. That person would fall under this bill.

That same person might also be repentant, and want to write a book in order to tell young people not to do the things that he or she had done. Would you block the writing of such a book?

Mr. Wappel: Absolutely not. I would block the receipt of money. Repentance does not mean that you should be entitled to make money from talking about the crime for which you have repented. Nothing in the bill prevents people from writing.

Senator Beaudoin: If you are not guilty and you lose the right to your money, is that fair?

Mr. Wappel: If you are not guilty, you are not covered by this law. This law only covers convicted people.

Senator Beaudoin: Our hypothetical man has been sentenced in error, unfortunately. It has happened.

Mr. Wappel: It has happened.

Sénateur, vous dites qu'il n'est pas possible de priver quiconque de son droit d'auteur, mais ça l'est, puisque l'article 12 de la loi prévoit que le droit d'auteur appartient à Sa Majesté dans certaines circonstances; c'est la loi qui le dit. Nous pouvons la modifier pour retirer le droit d'auteur dans d'autres circonstances. C'est aux législateurs d'en décider.

Vous me demandez ce que va faire l'adoption du projet de loi. Je vous demande ce qui va arriver si le projet de loi est rejeté. Que prévoit la loi du Canada?

Selon la loi du Canada, un tueur en série peut écrire un livre dans lequel il explique en détail toutes les circonstances de ses meurtres; il peut trouver un éditeur au Canada ou à l'étranger; il peut produire et vendre une cassette vidéo et il peut faire des profits en décrivant les actes haineux pour lesquels il a été condamné. Voilà ce que la loi permet aujourd'hui. Rien n'empêche un criminel de faire de l'argent en relatant les actes pour lesquels il a été reconnu coupable.

Actuellement, on peut poursuivre un criminel pour l'argent que lui a procuré un livre, mais ce n'est pas la solution. Si un criminel arrive à trouver un éditeur, il peut faire de l'argent simplement en racontant les crimes pour lesquels il a été condamné. C'est ce que permet la loi, et ça pourra toujours se faire au Canada si ce projet de loi est rejeté.

Quelle est notre intention? Je dirais que notre intention est d'empêcher qu'un criminel puisse tirer profit de ses crimes, c'est tout.

Le sénateur Beaudoin: Il y a deux possibilités. Il est possible qu'une personne jugée et condamnée à une peine d'emprisonnement pour meurtre, donc privée de sa liberté selon la loi de notre pays, décide, une fois en prison, d'écrire pour expliquer les irrégularités du procès soutenant qu'elle n'est pas coupable pour certaines raisons, ce qui peut être vrai. Des erreurs judiciaires se sont produites car, hélas, nous ne vivons pas dans un monde parfait. Or, cette personne serait visée par votre projet de loi.

Il est aussi possible que le détenu regrette son geste et veuille écrire un livre pour éviter que les jeunes commettent le même genre d'erreur que lui. Empêcheriez-vous la rédaction d'un ouvrage de cette nature?

M. Wappel: Absolument pas. J'empêcherais le versement des redevances. Même s'il regrette son geste, le criminel ne devrait pas pouvoir toucher de l'argent pour avoir raconté son crime. Le projet de loi n'empêche personne d'écrire.

Le sénateur Beaudoin: Si vous n'êtes pas coupable et que vous n'avez pas le droit de toucher d'argent, est-ce juste?

M. Wappel: Si vous n'êtes pas coupable, vous n'êtes pas visé par cette loi. Elle ne s'applique qu'aux personnes reconnues coupables.

Le sénateur Beaudoin: Je vous ai parlé, dans mon exemple, d'un homme condamné par erreur. C'est malheureusement des choses qui arrivent.

M. Wappel: C'est déjà arrivé.

Senator Beaudoin: This man elects to write his story in order to prove his innocence, and he succeeds. He comes under your bill, however.

Mr. Wappel: If he has been convicted, he comes under my bill. If he succeeds in showing that he was innocent, he no longer comes under my bill. He can then demand an accounting, and get the money from whoever published his writings.

Senator Beaudoin: My difficulty is always the same — the freedom of expression. I know how monstrous the crime can be in some cases. I know that, and I have the greatest sympathy for the people who appeared before us yesterday. That is why I said that I would strongly favour legislation to help the victims, but Mr. Rosenfeldt told me they do not need money, nor do they want it. I respect that.

Mr. Wappel: He also told you that they do not want criminals to make money from telling the stories of the crimes for which they were convicted.

Senator Beaudoin: That is right.

Mr. Wappel: Let us remember that there are two sides to the coin.

Senator Beaudoin: It is not the same coin — there are two coins.

Your intentions are certainly very good. You want to succeed, and you want to help. As a jurist, however, I must ask whether, in the era of the Charter of Rights, this bill is respectful of it. I may be wrong, but my first reaction is that this restriction of freedom of expression cannot be justified in a free and democratic society.

Mr. Wappel: What suppression of freedom of expression? How does this bill suppress freedom of expression?

Senator Beaudoin: You go directly against the principle of the copyright.

Mr. Wappel: How does that prevent expression?

Senator Beaudoin: Why do you want to allow writing, but preclude the payment of money?

Mr. Wappel: As a matter of public policy, our society says that a criminal should not profit from the crime for which he or she was convicted. That includes writing about it.

Senator Beaudoin: Is writing a crime?

Mr. Wappel: It depends. You cannot write child pornography.

Senator Beaudoin: That is in the Criminal Code.

Mr. Wappel: We could put this in the Criminal Code. That is a circuitous argument. You are saying that, because this is not in the Criminal Code, we cannot do it.

Senator Beaudoin: I understand your intentions, and I applaud them. The mechanism that you are using is not respectful of our system of law, however.

Mr. Wappel: We will have to agree to disagree.

Le sénateur Beaudoin: Cet homme choisit d'écrire son histoire pour prouver son innocence et il réussit à le prouver. Il est toutefois visé par votre projet de loi.

M. Wappel: S'il a été condamné, le projet de loi s'applique à lui. S'il réussit à prouver qu'il est innocent, le projet de loi ne s'applique plus. Il peut alors exiger de celui qui a publié ses écrits le remboursement de l'argent qui lui est dû.

Le sénateur Beaudoin: J'ai toujours un problème avec la liberté d'expression. Je sais que, dans certains cas, le crime peut être monstrueux. Je le sais et je sympathise énormément avec ceux qui ont comparu hier. C'est pourquoi, comme je l'ai dit, je serais tout à fait favorable à une loi qui viendrait en aide aux victimes, mais M. Rosenfeldt nous a dit que son organisme n'avait pas besoin d'argent et n'en voulait pas non plus, ce que je respecte.

M. Wappel: Il vous a aussi dit qu'il ne voulait pas que les criminels touchent de l'argent pour avoir raconté les crimes pour lesquels ils ont été condamnés.

Le sénateur Beaudoin: C'est juste.

M. Wappel: Il y a toujours deux côtés à une médaille.

Le sénateur Beaudoin: C'est plutôt deux médailles différentes.

Vos intentions sont sûrement très louables. Vous voulez arriver à vos fins et aider. Toutefois, en tant que juriste, je dois me demander si le projet de loi respecte la Charte des droits. Je peux me tromper mais, à première vue, il me semble qu'il n'est pas justifié, dans une société libre et démocratique, de restreindre ainsi la liberté d'expression.

M. Wappel: Où y a-t-il suppression de la liberté d'expression? Comment le projet de loi supprime-t-il la liberté d'expression?

Le sénateur Beaudoin: Vous allez directement à l'encontre du principe du droit d'auteur.

M. Wappel: Comment cela empêche-t-il l'expression?

Le sénateur Beaudoin: Pourquoi voulez-vous permettre la rédaction d'un livre, mais empêcher le versement des profits?

M. Wappel: Dans l'intérêt public, notre société estime qu'un criminel ne doit pas tirer profit du crime pour lequel il a été condamné, y compris par la rédaction d'un livre sur ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Écrire est-il un crime?

M. Wappel: Tout dépend. Écrire de la pornographie juvénile est interdit.

Le sénateur Beaudoin: C'est une activité prévue dans le Code criminel.

M. Wappel: On peut le prévoir dans le Code criminel. Votre argument est insidieux. Vous dites qu'on ne peut pas le faire parce que ce n'est pas prévu dans le Code criminel.

Le sénateur Beaudoin: Je comprends vos intentions qui sont fort louables. Toutefois, le mécanisme auquel vous avez recours ne respecte pas notre système de droit.

M. Wappel: Nous avons des opinions divergentes sur cette question.

Senator Gigantès: Yesterday Mr. Rosenfeldt, whose child was killed by Clifford Olson, told us that he does not care about the money. He wants people like Clifford Olson to be unable to publish. That is what he told us.

Mr. Wappel: That is right. He said that.

Senator Gigantès: He told us that he wanted Mr. Olson to be precluded from talking and publishing, and thereby keeping this nightmare alive for him.

The bill only serves to make it even more certain that a book will be published. You are giving a publisher twice the amount of money that he or she would normally make on a run of 15,000 books. On a run of 15,000 books, 40 per cent goes to the wholesaler, 40 per cent to the bookseller, and the remainder is divided equally between the author and the publisher. Under your bill, the publisher would get 20 per cent, instead of 10 per cent. It becomes a more lucrative proposition for the publisher, and Mr. Rosenfeldt could be haunted by a book describing the torture of his son. He told us that he wanted such material to be neither published nor distributed, and that he did not want Clifford Olson to be able to talk about what he did to his son. Your bill goes contrary to that notion.

In order to cure the freedom of expression arguments, you have gone too far the other way. You will actually encourage books by monstrous criminals because the Crown "shall" grant a licence, as opposed to "may."

Mr. Wappel: That is absolutely not true.

Senator Gigantès: These monstrous criminals can say anything that they like, and describe their crimes. Under your scheme, it is also more profitable for a publisher to publish this book, because there will be no need to pay royalties to the author. Mr. Rosenfeldt may be subjected to having the torture of his son produced in many thousands of copies.

Mr. Wappel: You are absolutely wrong, senator. Without this law, the criminal can publish freely, and bank the profits.

The Chairman: Exceptions to that are possible under obscenity laws.

Mr. Wappel: Yes, and under hate crimes.

The Chairman: Any publication whose dominant characteristic is the undue exploitation of sex, or sex and crime, horror, cruelty, or violence, shall be deemed to be obscene.

Mr. Wappel: This shows that there are limits to freedom of expression in our country.

Senator Gigantès said that there be nothing for the victims. Yesterday afternoon, in this committee, Mr. Rosenfeldt said:

Victims do not want anything. The last thing we want is money produced by a criminal. Believe me, that is true.

Mr. Sullivan said:

The families do not want the money. They want to make sure that Olson does not profit from his actions again.

Le sénateur Gigantès: Hier, M. Rosenfeldt, dont le fils a été tué par Clifford Olson, nous a dit qu'il ne s'intéressait pas à l'argent. Il tient à ce que des criminels comme Clifford Olson ne puissent pas publier. C'est ce qu'il nous a dit.

M. Wappel: C'est exact. C'est ce qu'il a dit.

Le sénateur Gigantès: Il nous a dit qu'il voulait que M. Olson soit privé de parler et de publier pour que son cauchemar continue de le hanter.

Le projet de loi sert seulement à assurer encore davantage qu'un livre sera publié. Vous donnez à l'éditeur deux fois la somme que lui procurerait normalement le tirage de 15 000 livres. Normalement, dans ce cas, 40 p. 100 va au grossiste, 40 p. 100 au libraire et le reste est divisé également entre l'auteur et l'éditeur. Selon votre projet de loi, l'éditeur toucherait 20 p. 100, au lieu de 10 p. 100. C'est plus lucratif pour lui, et M. Rosenfeldt pourrait être hanté par un livre décrivant la torture qu'a subie son fils. Il nous a dit qu'il ne voulait pas que des ouvrages de ce genre soient publiés ou distribués et qu'il ne voulait pas que Clifford Olson puisse parler de ce qu'il a fait à son fils. Votre projet de loi ne respecte pas ce vœu.

Pour ne pas qu'on puisse dire que la liberté d'expression est limitée, vous allez trop loin dans l'autre sens. Vous allez en fait encourager la publication d'ouvrages écrits par de dangereux criminels en obligeant Sa Majesté à concéder une licence.

M. Wappel: C'est absolument faux.

Le sénateur Gigantès: Ces criminels dangereux peuvent dire tout ce qu'ils veulent et décrire leurs crimes. Selon votre proposition, il est même plus lucratif pour un éditeur de publier ce genre de livre parce que l'éditeur n'aura pas à verser de redevances à l'auteur. M. Rosenfeldt est susceptible de voir la torture subie par son fils reproduite en milliers d'exemplaires.

M. Wappel: Vous avez complètement tort, sénateur. Sans ce projet de loi, le criminel peut publier en toute liberté et encaisser des profits.

La présidente: Des exceptions sont prévues en vertu de lois sur l'obscénité.

M. Wappel: Oui, et de celles sur les crimes haineux.

La présidente: Est jugée obscène toute publication dont la caractéristique principale est l'exploitation indue du sexe, du sexe et du crime, de l'horreur, de la cruauté ou de la violence.

M. Wappel: Ce qui prouve qu'il y a des limites à notre liberté d'expression dans ce pays.

Le sénateur Gigantès a dit qu'il n'y ait rien pour les victimes. Hier après-midi, M. Rosenfeldt a déclaré devant votre comité, et je cite:

Les victimes ne veulent rien. La dernière chose que nous voulons c'est l'argent qu'a touché un criminel. Je peux vous en assurer.

Puis, M. Sullivan a ajouté et je cite:

Les familles ne veulent pas d'argent. Elles veulent faire en sorte qu'Olson ne tire pas profit de ses crimes.

Why do you not quote that, senator?

Senator Gigantès: My colleagues will back me up when I say that Mr. Rosenfeldt said to us that he does not want Olson to be able to write, speak, or express anything about the murder of his son. You agree with him, but your bill makes it more likely that someone like Olson will do just that.

Mr. Wappel: He may feel that these people should not be able to write about these things, but we do have a Charter, and there is a balancing of interests. There is a difference between prohibiting someone from writing, and permitting that person to write, but precluding any receipt of the profits. There is a huge difference.

Senator Gigantès: You double the profit to a publisher, and you make it more profitable to publish Mr. Olson.

Senator Grafstein: We should thank Mr. Wappel for raising this issue. It compels us to renew or review what the Charter means, and to discuss what is in the national interest, and what is in the private interest. A complex series of issues has been raised here.

There is a slight paradox in your solution, in that it would force Her Majesty to grant a royalty-free license to a convicted person. There is an inherent irony in compelling Her Majesty to give a licence to a felon. Sometimes the law is considered by many to be an ass but this, in effect, is something beyond that. Does it not bring Her Majesty, the Crown, into disrepute? I make that only as a comment.

The thing that intrigues me is the question of how to redress this wrong. How do we redress this invasion of victim's rights? You have presented a model. No one questions that a victim's rights have been invaded, and that the victims' parents, family, and friends have to replay this invasion of privacy over and over again.

Another model of legislation might be a method whereby the victim could bring a criminal injunction against a criminal who would repeat the offence. I offer that only as a suggestion. You have compelled us to look at this question, however. How do we regress the egregiousness of what you suggest?

We must address this bill. I must admit that it gives me a lot of trouble. Determining whether the literary freedom of expression is consonant with the crime is a subjective analysis. Who makes that subjective analysis? Does the court sit down and read the novel or watch the documentary, and then make a determination?

Let me give you this long list of paradoxes. Each one of these people committed a serious crime: Lorca, the poet; Gramsci, the writer; Mandela; Gandhi; Nehru; Shcharansky; the poets Mandelstam, Akhmatova, and Brodsky; the Greek poet Cavafy; Claude Ryan, a member of the legislature; and Alfred Dreyfus.

Each was convicted of a serious crime against the state. Each was imprisoned, and each wrote about the crime. In fact, Nehru

Pourquoi ne citez-vous pas ces propos, sénateur?

Le sénateur Gigantès: Mes collègues vont m'appuyer quand je dis que M. Rosenfeldt a déclaré devant nous qu'il ne voulait pas que Clifford Olson puisse écrire, parler ou dire quoi que ce soit sur le meurtre de son fils. Vous êtes d'accord avec lui, mais votre projet de loi encourage des gens comme Olson à prendre des initiatives de ce genre.

M. Wappel: Il estime peut-être que des gens comme lui ne devraient pas pouvoir écrire à ce sujet, mais nous devons tenir compte de la Charte et d'un équilibre entre les intérêts de tous. Il y a une différence entre interdire à quelqu'un d'écrire et lui permettre d'écrire, mais l'empêcher d'en tirer profit. Il y a une énorme différence entre les deux.

Le sénateur Gigantès: Vous doublez les profits de l'éditeur et vous rendez la publication du récit d'Olson plus lucrative.

Le sénateur Grafstein: Nous devrions remercier M. Wappel de nous présenter ce problème. Il nous oblige à nous pencher sur le sens de la Charte et à discuter de l'intérêt national et de l'intérêt privé. Ce projet de loi soulève une série de questions complexes.

Un léger paradoxe ressort de votre proposition dans le sens où elle force Sa Majesté à concéder une licence libre de redevances à une personne reconnue coupable d'un crime. C'est assez curieux d'obliger Sa Majesté à concéder une licence à un criminel. La loi a parfois de ces aberrations mais, dans ce cas-ci, cela va plus loin. Le projet de loi ne jette-t-il pas le discrédit sur Sa Majesté? C'est seulement un commentaire de ma part.

Ce qui m'intéresse c'est de savoir comment réparer ce préjudice. Comment corriger cette atteinte aux droits des victimes? Vous proposez une solution. Personne ne remet en question le fait qu'il y a atteinte aux droits des victimes et que l'atteinte à la vie privée des parents et des proches des victimes se répète.

On pourrait proposer un projet de loi prévoyant qu'une injonction puisse être prise contre un criminel qui répéterait le délit. C'est seulement une proposition de ma part. Vous nous avez forcés à examiner la question. Comment corriger l'énorme problème que soulève ce que vous proposez?

Nous devons réagir à ce projet de loi. J'admets qu'il me donne beaucoup de fil à retordre. Déterminer si la liberté d'expression littéraire est comparable au crime est subjectif. Qui porte ce jugement subjectif? Le tribunal se prononce-t-il après avoir lu l'ouvrage ou regardé la cassette?

Permettez-moi de vous énumérer toute une série de cas qui tiennent du paradoxe. Chacune des personnes que je vais citer a commis un crime grave: Garcia Lorca, poète, Antonio Gramsci, écrivain, Nelson Mandela, Gandhi, Nehru, Shcharansky, les poètes Ossip Mandelstam, Anna Akhmatova et Joseph Brodsky, le poète grec Constantin Cavafy, Claude Ryan, député à l'assemblée législative, et Alfred Dreyfus.

Ils ont tous été condamnés pour avoir commis un crime grave contre l'État. Ils ont tous été incarcérés et ils ont tous écrit sur leur

said that he learned more in prison than he learned outside. He learned about non-violence in prison in a better way than he did outside.

How do we deal with this? Under your bill, each of these books would have been caught up in it. Émile Zola wrote the great book *J'Accuse*, which changed the European perception of rights and liberties, and of human rights. He was accused of a very serious offence against the state — treason — and convicted of it. Cavafy, I believe — and Senator Gigantès can correct me if I am wrong — was a poet who was a homosexual. All his poems are really quite brilliant but explicit expressions of his homosexuality.

We agree that there is a deep problem, which you have raised. To have a magistrate or a judge sit down and determine whether this poem or artistic expression is, in fact, a repetition of the crime, however, does not solve what we all consider to be an egregious problem. How do we deal with this question?

In the minds of some, obscenity should not even be on the airwaves. In the minds of others, the nature of obscenity is the very thing that changes us, and causes the human spirit to progress. These are two sides of exactly the same coin. Some will say that a certain work is obscene, and others will say that it is a work of art. We have that conflict not far from here, at the National Art Gallery. Who will determine what is art, and what is obscene?

Perhaps the model should not involve putting the rights into the hands of the criminal law, nor into the hands of the Crown. Perhaps the rights should be put back into the hands of the victims, thereby allowing them to pursue their rights for compensation and for criminal injunction. This would not intervene with any of the principles that we are discussing.

I believe that there is an alternative model which could solve your problem. You have touched on the essence of the Charter of Rights, for which we have fought, and because of that, there is deep concern here. How do we back off of that?

The opinions which we have received are clear cut. For those of us who are lawyers, the opinions are clear, and that is more disturbing because we want to help solve the deep social problem that you have raised.

Mr. Wappel: You asked whether the court would read the novel or watch the video, and the answer is yes. That is exactly what it does when it considers material that is alleged to be obscene under the Criminal Code. Under the Criminal Code, the court then determines whether the material is, in fact, obscene.

You mentioned community standards. They are certainly considered, and, in the copyright court, the court would look at the work. On the balance of probabilities, the court would determine whether or not the work was substantially based on the crime for which the person had been convicted.

It is an open court, and everyone has an opportunity to be there. If the court's opinion was that the work was substantially based on the crime, it would be caught by this law. If it were that it was not substantially based on the crime, then it would not be caught.

crime. En fait, Nehru a déclaré que la prison lui en avait appris davantage que la vie en liberté, notamment sur la non-violence.

Comment régler ce problème? Votre projet de loi se serait appliqué à tous ces ouvrages. En écrivant *J'accuse*, Émile Zola a changé la perception des droits et libertés et des droits humains en Europe. Il a été accusé d'un crime grave contre l'État, celui de trahison, pour lequel il a été condamné. Le poète Constantin Cavafy, je crois — et le sénateur Gigantès peut me corriger si je me trompe — est homosexuel, et tous ses poèmes, qui sont tous très beaux, sont l'expression explicite de son homosexualité.

Nous convenons que vous soulevez un grave problème. Faire déterminer par un magistrat ou un juge si un poème ou une oeuvre artistique est la répétition d'un crime ne règle pas ce que nous considérons tous comme un énorme problème. Comment régler cette question?

Pour certains, l'obscénité devrait tout simplement être interdite. Pour d'autres, elle est nécessaire à l'évolution de l'esprit humain. Ce sont les deux côtés d'une même médaille. Ce qui est obscène pour certains est une oeuvre d'art pour d'autres. Ce problème s'est présenté pas loin d'ici, au Musée des beaux-arts du Canada. Qui détermine ce qui est de l'art et ce qui est obscène?

La solution ne devrait peut-être pas faire intervenir le droit criminel ou Sa Majesté. Les droits devraient peut-être être conférés aux victimes qui pourraient chercher à les faire valoir pour obtenir réparation ou une injonction. Ainsi, on ne porterait pas atteinte aux principes dont nous discutons.

À mon avis, il existe une autre solution. Vous avez mentionné la nature de la Charte des droits pour laquelle nous nous sommes battus. Vous comprendrez que nous sommes inquiets. Comment peut-on accepter un recul sur ce plan?

Les opinions que nous avons entendues sont très nettes. Pour ceux d'entre nous qui sommes des avocats, les opinions sont claires, et ce fait nous trouble encore plus parce que nous souhaitons vraiment vous aider à résoudre le profond malaise social que vous avez souligné.

M. Wappel: Vous avez demandé s'il fallait que le tribunal lise le roman ou qu'il regarde la cassette. Je vous réponds que oui. C'est exactement ce qu'il fait quand il décide si du matériel est obscène au sens du Code criminel. C'est ce qui lui permet de se prononcer.

Vous avez mentionné les normes de la société. On en tient certes compte, et le tribunal du droit d'auteur examinerait l'oeuvre. Pour ce qui est de la prépondérance des probabilités, le tribunal déciderait si l'oeuvre est essentiellement fondée sur un crime pour lequel la personne a été condamnée.

Les audiences sont publiques, de sorte que tous peuvent y assister. Si le tribunal juge que l'oeuvre repose essentiellement sur la perpétration d'un crime, la loi à l'étude s'appliquerait. Par contre, si elle ne repose pas essentiellement sur la perpétration d'un crime, la loi ne s'appliquerait pas.

The answer is yes. A court would read the novel. It would be done in open court, not in some stark chamber.

You mentioned a number of writers. As far as I know, only one of them was Canadian. This bill applies only to people who are convicted of an indictable offence in Canada.

This bill is not a victims' rights bill, and I never presented it as such. This bill is about society's rights.

Senator Grafstein: Another name I should have mentioned is Riel. In the next few weeks we will celebrate the heroism of Riel, but, remember — he was convicted, he was imprisoned, and he wrote about it.

Mr. Wappel: History changes things. Fifty years after we are dead, people who have been convicted of crimes might be rehabilitated by revisionist historians. I cannot worry about that. I have to deal with the realities of today.

This bill involves society's rights. If we accept the principle that criminals should not profit from telling the stories of the crimes for which they were convicted, then that is what this bill is about. You said that the people would consider the law to be an ass. I suggest the people will consider all of us to be asses if we allow a criminal to earn money from a story, thereby profiting from the crime for which he or she was convicted.

You have received letters about this bill, and it makes common sense. You do not want people who have been convicted of crimes to be able to make money by telling the stories of their crimes. If that principle is unacceptable, then there is no place we can go. If that principle is acceptable, then we deal with the bill.

At one time, this bill was guaranteed to go down in flames, as far as I could see, because of the freedom of expression argument. Consequently, I tried to come up with a way to deal with it.

I get the feeling — it may just be my paranoia — that this bill is constantly being examined on the basis of why it should not pass, instead of being examined on the basis of how we could pass it. It is just the way people are looking at it. We do not want criminals to profit from their crimes by telling the stories of their crimes, plain and simple. This is not to stop them from telling the stories. We live in a real world, and we have a Charter.

Victims might want to stop the criminal from talking about the crimes, or from going on a radio show, but that is not realistic under the Charter. The realistic view is already a part of the common law. You do not allow criminals to profit, for example, from a life insurance policy on someone whom they have killed.

You asked why we would not just let the victims sue. Senator, you were not here when Mr. Rosenfeldt appeared the first time. He told us that he lost his entire family savings suing Olson. Why victimize the victims all over again by making them go to court

Je vous réponds donc par l'affirmative. Le tribunal lirait le livre. Le tout se déroulerait en audiences publiques, non pas derrière des portes closes.

Vous avez mentionné plusieurs auteurs. Que je sache, un seul d'entre eux était un Canadien. Le projet de loi à l'étude ne s'applique qu'aux personnes jugées coupables d'un acte criminel au Canada.

Le projet de loi à l'étude n'est pas une mesure de défense des droits des victimes — je ne l'ai jamais prétendu. Il porte sur les droits de la société.

Le sénateur Grafstein: J'aurais dû citer le nom de Riel. Dans quelques semaines, nous commémorerons son héroïsme. N'oubliez pas cependant qu'il a été jugé et incarcéré et qu'il a écrit à ce sujet.

M. Wappel: Le recul change la perspective. Dans cinquante ans, qui nous dit que des historiens révisionnistes ne réhabiliteront pas des personnes jugées coupables d'actes criminels! Je ne peux pas m'inquiéter de choses comme celles-là. Il faut que je me m'en tienne au présent.

Le projet de loi à l'étude porte sur les droits de la société. Si nous admettons au départ le principe qu'il ne faut pas qu'un criminel profite du récit des crimes pour lesquels il a été condamné, eh bien, c'est ce dont il est question dans le projet de loi à l'étude. Vous avez dit qu'on jugerait la loi comme étant ridicule. Selon moi, c'est nous que l'on jugera ridicules si nous permettons à un criminel de profiter du récit de son crime.

Vous avez reçu des lettres au sujet du projet de loi, ce qui est normal. On ne souhaite pas que des personnes jugées coupables d'actes criminels puissent faire de l'argent en faisant le récit de leurs crimes. Si vous n'acceptez pas ce principe au départ, alors nous ne pouvons rien faire. Par contre, si vous l'admettez, nous pouvons faire quelque chose.

À un certain moment, j'étais convaincu que le projet de loi à l'étude mourrait de sa belle mort en raison de l'argument invoqué, soit la liberté d'expression. Par conséquent, j'ai essayé de trouver un moyen de régler ce problème.

J'ai l'impression — c'est peut-être moi qui suis paranoïaque — qu'on est constamment en train de chercher la petite bête noire dans le projet de loi, plutôt que de voir ses bons côtés. Tout dépend de la façon dont on le voit. Nous ne voulons pas que des criminels puissent profiter de leurs crimes en en faisant le récit. C'est aussi simple que cela. On ne cherche pas à les empêcher d'en faire le récit. Nous sommes conscients de la réalité et de la Charte.

Il se peut que les victimes veuillent empêcher le criminel de faire le récit de ses crimes et d'être interviewé à une émission radiophonique, mais, à cause de la Charte, ce n'est pas réaliste. La common law est déjà réaliste. Il interdit au criminel de profiter, par exemple, de l'assurance-vie de la personne qu'il a tuée.

Vous avez demandé pourquoi on ne laissait pas simplement les victimes poursuivre le criminel. Sénateur, vous n'étiez pas ici quand M. Rosenfeldt a témoigné pour la première fois. Il nous a dit que sa poursuite contre Olson avait englouti toutes les

and use their own money to chase criminals who may have spent the money by the time a judgment is issued?

Senator Grafstein: My suggestion is twofold. First, the victims should be given property and civil rights, and that includes a dead victim as well, because that is a difficult problem. Second, there could be a criminal right in terms of a criminal injunction brought by the victims.

Mr. Wappel: The victims would have to pay for that.

Senator Grafstein: No, the state would.

Mr. Wappel: That is another approach that could be taken in conjunction with this. How does that jibe with freedom of expression?

Senator Grafstein: It moves it into the obscenity class, which is an acceptable exemption. There is no unrestricted freedom of expression. The classic expression of Oliver Wendell Holmes is that you are not free in a darkened theatre to shout fire, when fire does not exist. There are some restrictions, and obscenity is one of them. Our laws are more restrictive in terms of freedom of expression than are those of the United States.

Mr. Wappel: In the United States, however, 42 states, as well as the District of Columbia, have laws to seize criminals' profits. These statutes are similar to my bill, except that they do not use copyright, and they are often similar to the Ontario legislation, as well.

You mentioned the United States. I do not mention the U.S. unless someone else brings it up. You say that the laws in the United States are less restrictive, but 42 states have legislation which seizes the profits of works which criminals write, produce, or create about the crimes for which they were convicted.

We do not have such a law here. In Canada, a criminal can write anything that she or he wants. That is not the case in 42 of the 50 American states, nor is it the case in the District of Columbia. I would argue that this country, for better or worse, is "freer" at the present time.

Senator Moore: Let us move away from the heinous crime example. What would the situation be if someone who was convicted of computer fraud were to write a book explaining how he or she did it, thereby allowing companies to protect themselves in the future? If the writer were not to receive any proceeds from the sale of the book, that knowledge would not be available to companies. What about that situation?

Mr. Wappel: You are assuming, Senator Moore, that people do not write unless there is a profit motive. I do not accept that. The person might be penitent.

économies de sa famille. Pourquoi victimiser à nouveau la victime en l'obligeant à intenter une poursuite et à y engloutir ses économies pour poursuivre des criminels qui pourraient fort bien avoir dépensé tout l'argent avant même que le tribunal ne se prononce?

Le sénateur Grafstein: Je suggérerais deux choses. Tout d'abord, il faudrait conférer aux victimes, y compris à celles qui sont mortes, des droits civils et des droits patrimoniaux, parce qu'il s'agit-là d'un problème épineux. Ensuite, on pourrait prévoir dans le droit criminel un droit qui permettrait aux victimes d'obtenir une injonction du tribunal.

M. Wappel: Il faudrait que les victimes paient pour l'obtenir.

Le sénateur Grafstein: Non. Ce serait aux frais de l'État.

M. Wappel: C'est une autre approche que l'on pourrait jumeler au projet de loi à l'étude. Va-t-il à l'encontre de la liberté d'expression?

Le sénateur Grafstein: Le récit du crime serait classé matériel obscène, ce qui représente une exemption acceptable. La liberté totale d'expression n'existe pas. L'exemple classique donné par Oliver Wendell Holmes le montre bien: on n'est pas libre de crier au feu dans une salle sombre, quand il n'y a pas de feu. Il y a des limites, et le caractère obscène en est un. Nos lois sont plus restrictives que celles des États-Unis en ce qui concerne la liberté d'expression.

M. Wappel: Aux États-Unis, toutefois, 42 États de même que le district de Columbia ont des lois qui leur permettent de saisir l'argent tiré d'un crime. Ces lois sont analogues au projet de loi que j'ai déposé, sauf qu'elles n'incluent pas le droit d'auteur. Souvent, elles ont aussi des points en commun avec les lois de l'Ontario.

Vous avez mentionné le cas des États-Unis. Je ne le mentionne jamais à moins qu'une autre personne ne soulève le point. Vous dites que les lois des États-Unis sont moins restrictives. Je vous ferai remarquer que 42 États ont une loi qui leur permet de saisir les profits d'œuvres rédigées, produites ou créées par des criminels en rapport avec des crimes pour lesquels ils ont été condamnés.

Nous n'avons pas de pareille loi au Canada. Ici, le criminel peut écrire n'importe quoi. Ce n'est pas le cas dans 42 des 50 États américains, pas plus que ce n'est le cas dans le district de Columbia. Je soutiendrais au contraire que le Canada accorde plus de liberté, pour le meilleur ou pour le pire.

Le sénateur Moore: Éloignons-nous de l'exemple des crimes haineux. Qu'arriverait-il si une personne condamnée pour fraude informatique rédigeait un livre expliquant comment elle s'y est prise, ce qui permettrait aux entreprises de prendre des mesures pour se protéger? Si la vente du livre ne rapporte rien à l'auteur, les entreprises n'auront pas accès à cette information. Qu'avez-vous à dire au sujet d'une pareille situation?

M. Wappel: Vous supposez au départ, sénateur Moore, que l'on n'écrit jamais s'il n'y a pas moyen d'en tirer profit. Je n'accepte pas cette hypothèse. La personne pourrait fort bien être pénitente.

Senator Moore: I am not assuming that at all. I am not making any assumptions.

Mr. Wappel: You implied that, if the author were unable to make money, the book would not be written. I dispute that premise. People do not "create" because they will make money. They create because they want to create. Very few people get published, as any publisher will tell you. Lots of people write poetry, books, and manuscripts. Lots of people produce amateur videos. Very few people ever get their work published. They do it because they want to do it.

Senator Gigantès: I do not write unless I am given an advance.

Senator Grafstein: Canada has the highest per capita proportion of published poets in the world, and they are the least read. We do publish a lot of poets, but the problem is that people do not read them.

Mr. Wappel: I will return to your example of a book about computer fraud. The person would be able to produce the book under this bill. He or she would simply not be able to make any money from the sale of the book. There is nothing to stop the production of the book.

You asked about serious crimes. My response is that we are talking about indictable offences. Society views fraud as a serious offence, because a person convicted of it must serve time in a penitentiary. Any sentence of more than 2 years must be served in a federal penitentiary, and society views any crime which merits such a sentence as a serious one.

Senator Gigantès: Mr. Wappel, we are appalled by the notion that a man such as Clifford Olson might make money from writing about his crimes. On that, we are with you 100 per cent. Yesterday Mr. Rosenfeldt told us that he did not want to read or hear about this any more, and we are harrowed by his statements.

Senator Pépin: He told us that he did not want his daughter to see this on television.

Senator Gigantès: These are objectives with which we agree. You will stop Olson or another similar monster from making money, but you will not stop him from writing.

Mr. Wappel: That is correct.

Senator Gigantès: I suggest to you that you might even make the publication of his story more certain, owing to the fact that you double the publisher's profit. That is, the publisher does not have to pay 10 per cent to the author — the publisher keeps that 10 per cent.

I am an author, and I know the economics of publishing a book. If a publisher publishes a book royalty free, after paying the wholesaler and retailer twice as much money goes to the publisher than would if the author had to be paid a royalty. These are the economics of book publishing, and I know them well. I am writing my thirteenth book, and I always write with an advance in hand, or else I do not write.

I am saying to you that you do not meet the second objective.

Le sénateur Moore: Je ne suppose pas cela du tout. Je ne fais pas d'hypothèse.

M. Wappel: Vous avez laissé entendre que, si l'auteur est incapable d'en tirer de l'argent, il ne rédigera pas le livre. Je conteste cette hypothèse. L'acte de «création» n'a rien à voir avec l'argent. On crée parce qu'on veut créer. Très peu d'auteurs sont publiés, comme vous le dira n'importe quel éditeur. Beaucoup de gens écrivent de la poésie, des livres et des manuscrits. Beaucoup de gens produisent aussi des cassettes vidéos d'amateur. Leurs oeuvres sont rarement publiées. Ils le font parce qu'ils veulent le faire.

Le sénateur Gigantès: Je n'écris pas si l'on ne me verse pas une avance.

Le sénateur Grafstein: Le Canada a la plus forte proportion de poètes publiés par tête d'habitant au monde, mais ces poètes sont les moins lus. Nous publions effectivement beaucoup de poésie, mais les gens ne lisent pas les recueils.

M. Wappel: Je reviens à votre exemple du livre au sujet de la fraude informatique. En vertu du projet de loi à l'étude, la personne pourrait produire le livre. La seule chose qui lui serait interdite serait de tirer profit de sa vente. Toutefois, rien ne l'empêcherait de l'écrire.

Vous avez mentionné les crimes graves. Je vous réponds qu'il est question d'actes criminels. La société voit la fraude comme une infraction grave, puisqu'elle condamne la personne jugée coupable de cet acte à la prison. Toute sentence de plus de deux ans doit être purgée dans une prison fédérale. La société considère comme étant grave tout crime qui mérite une pareille peine.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Wappel, l'idée qu'un homme comme Clifford Olson puisse faire de l'argent en faisant le récit de ses crimes est repoussante. Sur ce plan, vous avez tout notre appui. Hier, M. Rosenfeldt nous a dit qu'il ne voulait plus entendre parler ni lire quoi que ce soit à son sujet, et ses déclarations nous déchiraient le coeur.

Le sénateur Pépin: Il nous a dit qu'il ne voulait pas que sa fille voit cela à la télévision.

Le sénateur Gigantès: Ce sont des objectifs avec lesquels nous sommes d'accord. Vous empêcherez Olson ou un autre monstre du genre de faire de l'argent, mais vous ne l'arrêterez pas d'écrire.

M. Wappel: C'est juste.

Le sénateur Gigantès: À mon avis, vous multiplieriez peut-être ses chances de publication, puisque vous doublez le profit de la maison d'édition. En effet, l'éditeur n'est pas obligé de verser 10 p. 100 à l'auteur — il peut le garder.

Je suis moi-même un auteur. Le coût d'édition d'un livre n'a donc pas de secrets pour moi. Si un éditeur publie un livre sans être obligé de verser de redevances à l'auteur, après avoir payé le grossiste et le détaillant, il lui restera deux fois plus d'argent que s'il avait payé la redevance. C'est ainsi que fonctionne l'économie de l'édition, et je la connais bien. Je suis en train de rédiger mon treizième livre. Je n'écris jamais si je n'ai pas touché une avance.

Je vous dis que le deuxième objectif n'est pas atteint.

Mr. Wappel: In this country, you cannot meet the second objective. You cannot stop self-expression. Senator Beaudoin just spent 15 minutes telling me that, and I agree with him.

Senator Gigantès: Senator Beaudoin has previously pointed out that this is a provincial issue. Property rights are a provincial issue.

Mr. Wappel: Mr. Robertson, the gentleman from the copyright section of the Justice Department, gave you definite evidence that this is copyright legislation, and therefore within the federal jurisdiction.

Senator Beaudoin: As you pointed out, Mr. Wappel, some lawyers will say that the copyright in section 91 is big enough to go as far as you do. Others, however, will say that property and civil rights are being encroached upon, because you are expropriating the proceeds of a copyright. It is debatable.

Mr. Wappel: When the Justice Department produces an argument that is against my bill, you find it favourable, and when the Justice department produces an argument that is favourable to my bill, you find it unfavourable. That is unfair, and I find it disconcerting.

Senator Beaudoin: I listened very carefully to what Mr. Mosley and the expert on copyright said. I am still convinced that your bill violates the Berne Convention. I may be wrong, but that is what I think.

When you say the Crown "shall" give a licence, it is a restriction to the freedom of expression. Why do we have such a mechanism?

Crime victims have said that they are not interested in money; they want to stop that monstrous killer from writing. Your response, however, is to say that that is not the purpose of the bill. The purpose of the bill is to allow the story to be written, but to stop the author from taking the proceeds.

Senator Moore: You may write and be published.

Senator Beaudoin: You referred to the insurance policy. I have no problem with that. Suppose a person in jail has an inheritance of \$1 million, however. Could we stop that? Succession and the civil law are provincial matters. A person is punished for a crime, and loses his or her liberty. That is our system. You go one step further, however and say that that person will not make money. If that person were to receive money from his or her parents, would you stop that as well?

Mr. Wappel: Allow me to read you a portion of Mr. Rosenfeldt's evidence. He says:

We are looking for something to come out of this committee. If there have to be more amendments to the bill, so be it, but something that stops criminals from profiting from the death of our loved ones is what we want.

M. Wappel: Il est impossible de satisfaire au deuxième objectif au Canada. On ne peut pas empêcher quelqu'un de s'exprimer. Le sénateur Beaudoin vient de passer 15 minutes à me le dire, et je suis d'accord avec lui.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Beaudoin avait auparavant fait ressortir que cette question est de compétence provinciale. Les droits patrimoniaux sont un champ de compétence provincial.

M. Wappel: Monsieur Robertson, le fonctionnaire de la section du copyright du ministère de la Justice, vous a donné la preuve irréfutable que la loi à l'étude porte sur le droit d'auteur et qu'elle relève donc de la compétence fédérale.

Le sénateur Beaudoin: Comme vous l'avez souligné, monsieur Wappel, certains avocats vous diront que le droit d'auteur prévu à l'article 91 a un champ d'application suffisamment étendu pour inclure tout ce que vous souhaitez y inclure. D'autres cependant diront que l'on viole les droits de propriété et les droits civils parce que l'on exproprie l'argent que rapporte le droit d'auteur. On peut en débattre.

M. Wappel: Quand le ministère de la Justice produit un argument qui va à l'encontre de mon projet de loi, vous y êtes favorable. Par contre, s'il produit un argument favorable à mon projet de loi, vous êtes contre. Ce n'est pas juste, et je trouve cela déconcertant.

Le sénateur Beaudoin: J'ai écouté attentivement ce qu'on dit M. Mosley et l'expert du droit d'auteur. Je demeure convaincu que votre projet de loi viole la Convention de Berne. J'ai peut-être tort, mais c'est ma conviction.

Quand vous dites que l'État «doit» donner l'autorisation, c'est que vous avez restreint la liberté d'expression. Pourquoi prévoyons-nous un pareil mécanisme?

Les victimes d'actes criminels ont dit que l'argent ne les intéresse pas; ce qu'elles veulent, c'est empêcher le monstre d'écrire. Vous leur répondez toutefois que ce n'est pas ce que vise le projet de loi. Le projet de loi a pour objet de permettre au criminel de rédiger son livre, mais de l'empêcher d'en profiter.

Le sénateur Moore: On peut écrire et se faire publier.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez parlé de l'assurance-vie. Cela ne me pose pas de problème. Supposons qu'un détenu hérite de 1 million de dollars, cependant. Pourrions-nous l'empêcher de toucher cet héritage? Le droit successoral et civil relève de la compétence provinciale. Une personne est punie pour avoir commis un crime et perd sa liberté. C'est ainsi que fonctionne notre système. Vous allez au-delà, toutefois, si vous dites que cette personne ne peut pas faire de l'argent. Si elle recevait de l'argent de ses parents, l'empêchez-vous de l'obtenir?

M. Wappel: Je vais vous lire un extrait du témoignage de M. Rosenfeldt. Il a dit:

Nous voulons que les travaux du comité aboutissent à quelque chose de concret. Si d'autres modifications doivent être apportées au projet de loi, eh bien, soit. Mais nous voulons quelque chose qui va empêcher les criminels de tirer profit du meurtre de nos proches.

We cannot stop criminals from writing. If Olson wants to put his memoirs on the Internet, that can happen, and I cannot stop it. I know that the people and the House of Commons support this bill, however. I also believe that many senators support the notion that Clifford Olson and others like him cannot profit from their crimes. It is as simple as that. From what I have been told, I believe that this bill will prevent a criminal from actually reaping the profits of describing his or her crimes to the public. That is what Mr. Rosenfeldt said, and that is what he wants.

I am not dealing with provincial matters. Whether a person can collect on an insurance policy is a civil matter, because it is a civil contract. The common law will not permit a person to profit from the crime in a civil way. A son who kills his father will be unable to inherit the father's estate. A husband who kills his wife is not permitted to collect on the insurance policy. Otherwise, it would be a very nice way of making \$1 million.

Senator Beaudoin: The criminal law and the civil law are two different things. If a person receives an inheritance from someone through a will, the fact that the person is in jail is immaterial. The person will receive the money.

Mr. Wappel: It is only material if the person is receiving the money because of his or her crime. If the son is in jail for killing his father, he will not receive his inheritance from the father's will. That is not permitted under the common law. If, however, he is in jail for killing his father, and his aunt leaves him \$1 million, he will get it.

Senator Beaudoin: I am talking about the punishment. The punishment is in the Criminal Code. If you are the author of a crime, a murderer, you are sentenced and sent to jail. That is the end of the criminal law. If you have killed someone, you will not inherit from that person. If, however, you suddenly receive a fortune from someone against whom you have not committed a crime, you will inherit that money. That cannot be stopped.

Mr. Wappel: Absolutely not.

Senator Beaudoin: You do stop it in your bill, however. The writing for which you preclude profit is related to a crime for which the author has already been punished.

Mr. Wappel: Exactly, because he or she could not possibly have written the book without committing the crime.

Senator Beaudoin: The person has been punished for that.

Mr. Wappel: There are cases where a person has to serve time in prison, and then, for example, lose his or her driver's licence forever, or be prohibited from owning firearms or explosives.

Senator Beaudoin: That is part of the sentence, however.

Mr. Wappel: This will be part of the sentence, too. At the time of sentencing, this will form a part of the sentence. I did it this way so that it would be part of the sentence. Before committing a crime, every one is deemed to know the Criminal Code.

Nous ne pouvons pas empêcher les criminels d'écrire. Si Olson veut que ses mémoires figurent sur l'Internet, nous ne pouvons rien faire pour empêcher que cela se produise. Toutefois, je sais que les Canadiens et la Chambre des communes veulent intervenir. Je sais aussi qu'il y a de nombreux sénateurs qui pensent que Clifford Olson et d'autres comme lui ne devraient pas tirer profit de leurs crimes. C'est aussi simple que cela. Ce projet de loi, d'après ce qui m'a été dit, va empêcher un criminel de tirer profit de ses crimes. Voilà ce qu'a dit M. Rosenfeldt et voilà ce qu'il veut.

Je ne me préoccupe pas de questions provinciales. La question de savoir si quelqu'un peut toucher une assurance-vie est une question de droit civil, parce qu'il s'agit d'un contrat civil. Le common law n'autorise pas une personne à profiter du crime au civil. Le fils qui tue son père ne peut pas hériter de ses biens. L'époux qui tue sa conjointe ne peut pas toucher l'assurance-vie, sans quoi ce serait un moyen facile de faire un million de dollars.

Le sénateur Beaudoin: Le droit criminel et le droit civil sont deux choses distinctes. Si quelqu'un hérite par testament, le fait qu'il se trouve en prison est sans rapport. Il touchera l'argent.

M. Wappel: Cela a un rapport uniquement si l'argent est le résultat de la commission d'un crime. Si le fils est en prison pour avoir tué son père, il ne peut pas hériter des biens de celui-ci même s'ils lui ont été légués par testament. Le common law l'interdit. Si, par contre, il se trouve en prison pour avoir tué son père et que sa tante lui laisse en héritage un million de dollars, il y a droit.

Le sénateur Beaudoin: Je parle de punition. La peine est prévue au Code criminel. Si vous êtes l'auteur d'un crime, un meurtrier, vous êtes condamné et envoyé en prison. Le Code criminel ne va pas plus loin. Si vous avez tué quelqu'un, vous n'hériterez pas de cette personne. Si, cependant, vous héritez subitement de la fortune de quelqu'un contre qui vous n'avez pas commis de crime, vous touchez cet héritage. On ne peut rien faire.

M. Wappel: Absolument rien.

Le sénateur Beaudoin: Toutefois, vous faites quelque chose dans le projet de loi. Le profit que vous interdisez à l'auteur d'un livre est lié au crime pour lequel il a déjà été puni.

M. Wappel: C'est juste, parce qu'il n'aurait jamais pu écrire le livre s'il n'avait pas commis le crime.

Le sénateur Beaudoin: La personne a déjà été punie pour cet acte.

M. Wappel: Il arrive que la personne doive purger sa peine en prison et qu'on révoque aussi, par exemple, son permis de conduire pour la vie ou qu'on lui interdise d'avoir des armes à feu ou des explosifs en sa possession.

Le sénateur Beaudoin: Cela fait partie de la peine, toutefois.

M. Wappel: Cela aussi fera partie de la peine. Lorsque la peine sera prononcée, cette restriction sera incluse. Je l'ai conçue ainsi. Nul n'est censé ignorer la loi.

Senator Beaudoin: At the time of the sentence, then, the judge will sentence the person to jail, and then tell him or her that, while a book may be written, he or she may not profit from the writing of it.

Mr. Wappel: The person cannot write about the crime. It is a punishment for that crime.

Senator Beaudoin: It is an additional punishment.

Mr. Wappel: We can do that in the Criminal Code, and there is nothing wrong with it. Society decides the punishment for a crime.

Senator Beaudoin: Yes.

[Translation]

Senator Pépin: I am somewhat confused by your explanation and by the bill in general. I thought one of the aims of the proposed legislation was to protect victims. I want to come back to something Mr. Rosenfeldt said.

[English]

When he spoke about Clifford Olson, Mr. Rosenfeldt said:

I do not want him describing the look in the eyes of the victims as they died from the pain of being hit by him. That is where the problem is. That is exploitation of the victims.

Mr. Rosenfeldt had the feeling — perhaps I misunderstood — that your bill also provided protection for the victim. The way that you explain it to us today is different. You tell us that, as long as Olson does not write for money, he can write any obscenity. No one will stop him from writing about it.

Mr. Wappel: That is the case right now — he can do that right now. In the evidence that I read to you, Mr. Rosenfeldt acknowledged that, under the Charter, we cannot stop criminals from writing. He understands it, and the victims understand it, but profit is even more of an obscenity. Imagine the obscenity of someone having a child killed, and then seeing the killer rake in money from writing a book about it.

[Translation]

Senator Pépin: He clearly stated that he did not want these criminals writing books or producing videos depicting the crime they had committed.

[English]

Senator Joyal: Yesterday we heard from witnesses about the legislation in Ontario which deals with victims' rights and the proceeds of crimes. In what way would your bill be different from the Ontario legislation?

Mr. Wappel: Senator, the Ontario legislation only applies in Ontario. As I said, if someone is incarcerated in Ontario, the legislation would apply. If that person were subsequently moved, or if he or she were to move upon completion of the sentence, the Ontario legislation would no longer apply. It certainly would not apply if the person were to move out of the country. It applies only within the Ontario borders.

Le sénateur Beaudoin: Au moment de la détermination de la peine, le juge condamnera la personne à l'emprisonnement et déclarera que même si elle peut écrire un livre, elle ne pourra pas tirer profit de l'écriture de ce livre.

M. Wappel: La personne ne peut pas écrire à propos du crime. Cela fait partie de la peine infligée pour ce crime.

Le sénateur Beaudoin: C'est une sanction supplémentaire.

M. Wappel: Nous pouvons le faire à l'aide du Code criminel, et il n'y a rien de mal à cela. La société décide de la peine à infliger pour un crime.

Le sénateur Beaudoin: Oui.

[Français]

Le sénateur Pépin: Je suis un peu confuse par l'explication que vous donnez et de l'ensemble du projet de loi. Je croyais qu'un des aspects était de protéger les victimes. Je reviens à une des déclarations de monsieur Rosenfeldt.

[Traduction]

Lorsqu'il a parlé de Clifford Olson, M. Rosenfeldt a déclaré:

Je ne veux pas qu'il décrive le regard des victimes en train de souffrir et de mourir sous ses coups. C'est là où se situe le problème. C'est l'exploitation des victimes.

M. Rosenfeldt avait l'impression — peut-être a-t-il mal compris — que votre projet de loi protégeait aussi les victimes. Or, l'explication que vous nous donnez aujourd'hui est différente. Vous nous dites que tant qu'Olson n'écrit pas pour de l'argent, il peut écrire n'importe quelle obscénité. Personne ne l'en empêchera.

M. Wappel: C'est le cas à l'heure actuelle — il peut le faire à l'heure actuelle. Dans le témoignage que je vous ai lu, M. Rosenfeldt a reconnu qu'en vertu de la Charte nous ne pouvons pas empêcher des criminels de s'exprimer par écrit. Il comprend, les victimes comprennent, mais le profit est quelque chose d'encore plus obscène. Imaginez l'obscénité de voir quelqu'un tuer votre enfant et voir ensuite ce tueur faire de l'argent en écrivant un livre sur son crime.

[Français]

Le sénateur Pépin: Il a bien spécifié qu'il ne voulait pas que ces criminels écrivent ou produisent des vidéos pour reproduire le crime qu'ils avaient commis.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: Hier, des témoins nous ont parlé de la loi ontarienne qui traite des droits des victimes et des produits de la criminalité. Comme votre projet de loi sera-t-il différent de la loi ontarienne?

M. Wappel: Sénateur, la loi de l'Ontario s'applique uniquement à l'Ontario. Comme je l'ai dit, si quelqu'un est emprisonné en Ontario, alors la loi s'applique. Si cette personne est ensuite transférée ou qu'elle déménage après avoir purgé sa peine, la loi de l'Ontario ne s'appliquerait plus. Elle ne s'appliquerait certainement pas si cette personne déménageait à l'étranger. Elle ne s'applique qu'en Ontario.

Senator Joyal: Through national legislation, you hoped to establish what one provincial statute cannot achieve.

Mr. Wappel: Correct.

Senator Joyal: Is there a substantial difference between the system that is put in place in Ontario, and the one that you propose in your bill?

Mr. Wappel: I am not quite sure that I understand.

Senator Joyal: As you know, the Ontario system gives a curator the responsibility to hold the proceeds of the sale, and limits the number of years for which the proceeds can be held, in favour of the victims. In the Ontario legislation, a whole distribution system for money is in place. How do you compare the way this is managed with the way that it is managed in your bill with the amendment? Why did you act this way, and why did they act differently in Ontario?

Mr. Wappel: This is a private member's bill, and I am severely hamstrung in my ability to draft legislation that tells the government how to spend money. I must stay away from doing that, and I did. Therefore I did not set up an elaborate scheme such as is present in the Ontario law. I would love to see it that way, however.

My hope is that, when this bill passes, the government will recognize that it has passed. The government will then take part in developing the legislation by, for example, setting up a very specific fund where the money would be put. Let us hope there is no money. If there were money, however, it would be addressed, for example, to victims' concerns, and to things such as prevention.

When I was the official opposition critic to the Solicitor General, Doug Young, who held that post at the time, was bringing in amendments to the part which deals with the proceeds of crime. These proceeds of crime were to go into the Consolidated Revenue Fund. At the time, there was an attempt by myself and by others to delineate where that money should go. One suggestion was that it should go into a fund for each police force that dealt with the money. That is, a police force might spend a great deal of money in a drug investigation, and then seize \$1 million in a suitcase. In that case, the police force should get the money for further drug investigations, rather than sending that money into the Consolidated Revenue Fund.

At that time, the Solicitor General's statement was that he and the government did not wish to be hamstrung as to what they should do with the money. Once it went into the Consolidated Revenue Fund, it then came back to the Solicitor General, and he could decide to funnel it back to the appropriate police forces if he wanted to do so.

I did not agree with that approach, and I would have preferred to include some clear uses of the money in the bill. Had I done so, however, this bill would never have been considered by this

Le sénateur Joyal: Avec une loi nationale, vous espériez établir ce qu'une loi provinciale ne peut pas accomplir.

M. Wappel: Exact.

Le sénateur Joyal: Existe-t-il une différence importante entre le système instauré en Ontario et celui que vous proposez dans votre projet de loi?

M. Wappel: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question.

Le sénateur Joyal: Comme vous le savez, le système ontarien donne à un curateur la responsabilité de conserver les produits de la vente et limite le nombre d'années pendant lesquelles les produits peuvent être détenus en faveur des victimes. La loi ontarienne prévoit tout un système de distribution des sommes en question. Comment ce système se compare-t-il à celui que propose votre projet de loi tel qu'il a été amendé? Pourquoi avez-vous agi ainsi et pourquoi ont-ils agi différemment en Ontario?

M. Wappel: Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire et je suis très limité dans ma capacité de rédiger une loi qui dit au gouvernement comment dépenser de l'argent. C'est une chose que je dois éviter, ce que j'ai fait. C'est pourquoi je n'ai pas établi de système aussi élaboré que celui prévu par la loi ontarienne. Cependant, j'aimerais beaucoup qu'il le soit.

J'espère que lorsque ce projet de loi sera adopté, le gouvernement en reconnaîtra l'adoption. Le gouvernement participera alors au développement de la loi, par exemple en constituant un fonds spécial où l'argent sera versé. Espérons qu'il n'y aura pas d'argent. Cependant, s'il y en a, il pourrait servir par exemple à répondre aux préoccupations des victimes et à prendre des mesures comme la prévention.

Lorsque j'étais porte-parole de l'Opposition officielle pour les questions concernant le solliciteur général, Doug Young, qui occupait ce poste à l'époque, avait présenté des amendements à la partie traitant des produits de la criminalité. Ces produits de la criminalité devaient être versés au Trésor. À l'époque, j'avais tenté, ainsi que d'autres, de déterminer où devrait être versé cet argent. Il avait été entre autres proposé qu'il soit versé à un fonds pour chaque corps policier qui avait saisi les produits en question. C'est-à-dire qu'un corps policier pourrait consacrer beaucoup d'argent à enquêter sur une affaire de stupéfiants, puis saisir un million de dollars dans une valise. Dans ce cas, le corps policier devrait se servir de l'argent pour faire d'autres enquêtes sur des affaires de stupéfiants au lieu de verser cet argent au Trésor.

À l'époque, le solliciteur général et le gouvernement avaient déclaré qu'ils ne voulaient pas être limités quant à la façon d'utiliser cet argent. Une fois qu'il serait versé au Trésor, il serait retourné au solliciteur général qui déciderait de le réacheminer aux corps policiers appropriés s'il le souhaitait.

Je n'approuve pas cette méthode et j'aurais préféré préciser dans le projet de loi comment cet argent pourrait être utilisé. Si je l'avais fait toutefois, ce projet de loi n'aurait pas été examiné par

committee, because it would not have passed the private member's business committee.

If, under this legislation, money is seized by the Crown, I do agree that some special fund should be set up. In such a fund, the money would be used for victims, as opposed to simply being put into the Consolidated Revenue Fund.

Senator Joyal: When the witnesses appeared here on behalf of the Department of Justice yesterday, some of them raised constitutional doubts about the Ontario bill. The Uniform Law Commission discussed that and came to the conclusion that this subject needs further study. The commissioners felt that the Ontario legislation, even as it is written, would not survive a court challenge. The prevailing opinion is that it would be an infringement on freedom of expression.

As Senator Beaudoin pointed out, one side of the coin is the aspect of someone telling the story of the crime in order to repent. Someone can repent. Our system of rehabilitation is based on the capacity of someone to reflect upon the crime that he or she has committed, and to reintegrate into the normal course of life. Sometimes the telling of the story is part of that process.

The other side of the coin can be seen when someone unduly exploits the story of his or her crime, in order to incite others to commit the same crime. In other words, the intention of the author is to describe the perfect crime, and how to do it. In that context, that person might fall under other provisions of the Criminal Code.

Around this table, and among the witnesses from whom we have heard, there is a dominant opinion. People seem to be sharing the view that someone who writes the story of a crime with some attitude of repentance is different from someone who writes the story in order to unduly exploit it for lucrative benefits, or in order to incite others to the same cruel acts.

Your objective is certainly shared by many people, but there is a grey zone between what you are trying to achieve and the right of freedom of expression. Sometimes that line is very thin.

The Uniform Law Commission is dealing with this question. It is trying to come to some kind of conclusion whereby proposed legislation would survive the test court. There might be a weakness in your bill, or in the Ontario bill. They might need to be refined to the point where they could survive a test court.

As we said here yesterday, we do not want to simply draft and re-draft legislation. Considering the seriousness of the subject, when Parliament moves on this, it will want to have safe, real legislation that will not be struck down by the court the first time that it goes there. The Ontario legislation is, unfortunately, too young to have been tested. It was only proclaimed on June 11, 1996, and it has never been implemented.

This is where we are at this point. We are trying to take into our consideration your comments, along with those of the other witnesses, and the advice of the "experts" on this bill.

notre comité puisqu'il n'aurait pas été approuvé par le comité des affaires émanant des députés.

Si, en vertu de ce projet de loi, l'argent est confisqué par la Couronne, je conviens qu'il faudrait constituer un fonds quelconque. L'argent versé à ce fonds servirait aux victimes au lieu d'être simplement versé au Trésor.

Le sénateur Joyal: Parmi les représentants du ministère de la Justice qui ont comparu ici hier, certains ont mis en doute la constitutionnalité de la loi ontarienne. La Conférence d'uniformisation des lois en a discuté et a conclu qu'il fallait étudier cette question de façon plus approfondie. Les commissaires considéraient que la loi ontarienne, telle qu'elle est libellée, ne résisterait pas à une contestation judiciaire. L'opinion répandue est qu'il s'agit d'une atteinte à la liberté d'expression.

Comme le sénateur Beaudoin l'a souligné, il arrive que quelqu'un relate son crime pour se repentir. Certains se repentent. Notre système de réadaptation est fondé sur la capacité d'une personne de réfléchir au crime qu'elle a commis et de réintégrer le cours normal de la vie. Parfois, relater le crime fait partie de ce processus.

Il y a par contre des cas où quelqu'un exploite indûment le récit de son crime pour inciter d'autres gens à commettre le même crime. Autrement dit, l'intention de l'auteur est de décrire le crime parfait et la façon de le commettre. Dans ce contexte, cette personne pourrait tomber sous le coup d'autres dispositions du Code criminel.

Autour de cette table et parmi les témoins que nous avons entendus, une opinion domine. Il existe une différence entre celui qui relate son crime en manifestant du repentir et celui qui relate son crime pour l'exploiter indûment à des fins lucratives, ou pour inciter d'autres à commettre les mêmes actes de cruauté.

Il ne fait aucun doute que beaucoup de gens partagent votre objectif, mais il existe une zone grise entre ce que vous essayez d'accomplir et le droit à la liberté d'expression. Parfois cette ligne est très mince.

La Conférence d'uniformisation des lois s'occupe de cette question. Elle essaie de trouver une solution pour permettre au projet de loi de survivre à une contestation judiciaire. Il est possible que votre projet de loi comporte une lacune, tout comme la loi ontarienne. Il faudra peut-être les améliorer pour qu'elles résistent à une contestation judiciaire.

Comme nous l'avons dit ici hier, nous ne voulons pas simplement écrire et réécrire la loi. Vu la gravité de la question, lorsque le Parlement sera appelé à se prononcer à ce sujet, il voudra avoir une loi véritable et sûre qui ne sera pas annulée par le tribunal la première fois qu'elle sera contestée. La loi ontarienne est malheureusement trop récente et n'a donc pas encore été mise à l'essai. Elle n'a été promulguée que le 11 juin 1996 et n'a jamais été mise en oeuvre.

Voilà où nous en sommes. Nous tâchons de tenir compte de vos commentaires ainsi que de ceux des autres témoins et des conseils des «experts» sur ce projet de loi.

We must decide our position knowing that the Uniform Law Commission is dealing with this issue, as raised by the Ontario legislation, and is trying to refine it in a way that will allow it to meet the test courts. The consensus of this committee is that that is where we are now. We would like to move on this bill, but we have minimal assurance that it would survive the court. Further, we must make a distinction between the capacity of someone to produce a work which is fair and repentant, versus a work which exploits a crime in order to make money, and incites others to do the same.

Mr. Wappel: There is nothing in the bill that would stop anybody from telling the story. Let us put that aside. The person can tell the story; he or she just cannot profit from it.

I want to read from my presentation in March. It deals with what I consider to be the irony of Mr. Mosley's objection to this bill.

Mr. Mosley then proceeded to tell the committee —
— that is the House of Commons Justice committee —

— that the Uniform Law Conference ... was working on the area which is under consideration in my bill; namely, the proceeds of crime and how to prevent criminals from benefiting from the selling of the stories of their crimes... He advised that a model statute would be presented to that year's conference in Whitehorse, Yukon.

That conference was held in August 1997.

He also said:

The request by Deputy Ministers was approved by Ministers responsible for Justice at their annual meeting in Fredericton, New Brunswick, at the end of February.

I mention that to emphasize that this project now has the concerted support of all of the jurisdictions in Canada. What project is that? Well, Mr. Mosley told you on page 6:26 of... his evidence before you, where he says that the draft law... provides for the proceeds of the publication of accounts of crime to be vested in a province.

That is the uniform law. He is the president. He is working on that.

He then proceeds to show you what is to happen, including that the proceeds would be held by the province in trust for the victims of the offence, who could then apply to an administrative agency for payment out of those moneys.

He is working on a draft law to be passed by all provinces, which will seize the proceeds of publication of the accounts of crime. At the same time, he comes here and says that my bill is unconstitutional. He is doing exactly the same things on a provincial basis. Talk about irony.

Senator Moore: Mr. Wappel, in the amendment, you have proposed:

Nous devons décider de notre position en sachant que la Conférence d'uniformisation des lois s'occupe de cette question, telle qu'elle a été soulevée par la loi ontarienne, et tâche de l'améliorer de manière à ce qu'elle résiste à une contestation judiciaire. Selon le consensus du comité, voilà où nous en sommes maintenant. Nous aimerions adopter ce projet de loi mais nous n'avons qu'une garantie minime qu'il survivrait à une contestation judiciaire. De plus, nous devons établir une distinction entre celui qui produit une oeuvre où il se repent et celui qui produit une oeuvre pour exploiter son crime à des fins lucratives et inciter d'autres personnes à des agissements semblables.

M. Wappel: Rien dans ce projet de loi n'empêche qui que ce soit de raconter son histoire. Laissons cela de côté. La personne peut raconter son histoire; elle ne peut simplement pas en tirer profit.

Je veux vous lire un extrait de ma présentation de mars. Elle traite de ce que je considère être le caractère ironique de l'objection de M. Mosley à ce projet de loi.

M. Mosley a ensuite déclaré au comité —
— il s'agit du comité de la justice de la Chambre des communes —

[...] que la Conférence sur l'harmonisation des lois [...] étudiait la question faisant l'objet de mon projet de loi, à savoir le produit de la criminalité, et la façon d'empêcher les criminels de profiter de la commercialisation de leurs crimes [...] Il a déclaré qu'une loi modèle serait présentée à la conférence de cette année à Whitehorse au Yukon.

La conférence a eu lieu en août 1997.

Il a ajouté:

La demande des sous-ministres a été approuvée par les ministres responsables de la Justice à leur réunion annuelle de Fredericton, au Nouveau-Brunswick, à la fin de février.

Je mentionne cet élément uniquement pour souligner que ce projet bénéficie de l'appui général de toutes les provinces du Canada. Quel est ce projet? Eh bien, M. Mosley dit à la page 6:26 [...] de son témoignage devant vous, là où il dit que le projet de loi [...] prévoit que le produit de la publication des récits soit dévolu à la province.

Il s'agit du texte de loi uniforme. Il est le président. Il s'en occupe.

Il détermine ensuite de vous montrer ce qui se passera, notamment que le produit sera conservé par la province en fiducie pour les victimes de l'infraction, qui peuvent alors demander une indemnisation à un organe administratif à même ces montants.

Il travaille à un projet de loi qui sera adopté par toutes les provinces, qui permettra de confisquer les produits de la publication de récits de crimes. Parallèlement, il vient ici et déclare que mon projet de loi est anticonstitutionnel. Il est en train de faire exactement la même chose au niveau provincial. Quelle ironie!

Le sénateur Moore: Monsieur Wappel, vous avez proposé dans votre amendement:

Her Majesty shall grant a royalty free licence to any person who desires to publish any work which belongs to Her Majesty pursuant to subsection (1), provided that the publisher and the author satisfy Her Majesty, by way of affidavit or statutory declaration, that no monetary or capital benefit will directly or indirectly benefit the convicted person.

You say Her Majesty "shall" grant. I am wondering why you used "shall" as opposed to "may." What would the process be? If there were a transcript, it would have to be submitted to Her Majesty. Her Majesty might say that it is so heinous that no right to publish will be granted; or Her Majesty might say to someone like Donald Marshall that the transcript could help him in his cause to gain freedom and to prove his innocence, and that it will be permitted.

You are saying the licence shall be granted. Why are you saying that?

Mr. Wappel: If I had put "may," senators would say that I was using smoke and mirrors. It would still be called censorship by the Crown, because the Crown could decide on its own criteria when it would allow publication, and when it would not.

I was addressing the objection that, based on its own criteria, the Crown would be able to decide whether or not to allow publication. In the view of the witnesses, that may not necessarily be correct criteria. To make the granting of licences mandatory takes the discretion out of the hands of the Crown and, I thought, deals with that criticism.

Senator Lewis: Mr. Wappel, this bill was passed in the other place on a matter of procedure. It comes here, and there is an amendment proposed. I cannot remember the actual circumstances, but do I think that the amendment is before us?

Senator Beaudoin: It is not officially moved.

Senator Lewis: We can attend to that.

There are several alternatives before this committee. If we report to the Senate that we recommend the passage of the bill as amended, and the Senate does pass it, will the bill then go back to the House of Commons?

Mr. Wappel: Yes.

Senator Joyal: Will the bill go back to square one?

Mr. Wappel: I am not an expert on parliamentary procedure. The bill has been passed by the other place, however, and, in your scenario, would have been passed, with amendments, by the Senate. It would not, therefore, go back to square one. The other place would basically be called upon to debate it, and then to vote upon it. It would either accept the amendments of the Senate, reject them, or perhaps offer more amendments, and then send it back again.

Senator Beaudoin: You will rule on the amendments in the House of Commons?

Sa Majesté concède une licence sans exiger de droit à toute personne qui veut publier une oeuvre sur laquelle Sa Majesté détient le droit d'auteur en vertu du paragraphe (1) à la condition que l'éditeur et l'auteur la convainquent, par déclaration sous serment ou par déclaration solennelle, qu'aucun avantage, en argent ou en valeur, n'advientra, ni directement, ni indirectement, à la personne déclarée coupable de l'acte criminel.

Vous dites Sa Majesté «concède». Je me demande pourquoi vous n'avez pas dit plutôt «peut concéder». Quel serait le processus? S'il y avait un manuscrit, il devrait être soumis à Sa Majesté. Sa Majesté pourrait le considérer tellement atroce qu'elle refuserait d'en autoriser la publication; ou Sa Majesté pourrait dire à quelqu'un comme Donald Marshall que ce récit pourrait l'aider à recouvrer la liberté et prouver son innocence, et que sa publication sera autorisée.

Vous dites que Sa Majesté concède une licence. Pourquoi dites-vous cela?

M. Wappel: Si j'avais dit «peut concéder», les sénateurs m'auraient reproché d'utiliser des moyens factices. Cela resterait de la censure de la part de la Couronne parce que la Couronne pourrait décider en fonction de ses propres critères quand autoriser ou refuser la publication de l'oeuvre.

Je voulais réfuter l'objection selon laquelle la Couronne pourrait décider, en fonction de ses propres critères, d'autoriser ou non la publication. De l'avis des témoins, ces critères ne seraient pas nécessairement bons. En rendant l'octroi d'une licence obligatoire, on retire ce pouvoir discrétionnaire à la Couronne et on répond à cette critique, du moins c'est ce que je croyais.

Le sénateur Lewis: Monsieur Wappel, ce projet de loi a été adopté à l'autre endroit sur une question de procédure. Il arrive ici et on y propose un amendement. Je ne me rappelle pas des circonstances réelles, mais ai-je raison de croire que nous sommes saisis d'un amendement?

Le sénateur Beaudoin: Il n'a pas été proposé officiellement.

Le sénateur Lewis: Nous pouvons nous en occuper.

Le comité a plusieurs choix. Si nous faisons rapport au Sénat et que nous recommandons l'adoption du projet de loi tel qu'il a été amendé, et que le Sénat l'adopte, le projet de loi retournera-t-il alors à la Chambre des communes?

M. Wappel: Oui.

Le sénateur Joyal: Le projet de loi recommence-t-il à zéro?

M. Wappel: Je ne suis pas un spécialiste de la procédure parlementaire. Le projet de loi a été adopté par l'autre endroit toutefois et, selon votre scénario, aurait été adopté, avec amendements, par le Sénat. Par conséquent, il ne retournerait pas à la case zéro. L'autre endroit serait essentiellement appelé à en débattre puis à voter sur le projet de loi. Il pourrait accepter les amendements du Sénat, les rejeter ou proposer d'autres amendements, puis nous le renverrait.

Le sénateur Beaudoin: Vous vous prononcerez sur les amendements apportés à la Chambre des communes?

Senator Lewis: If the House of Commons passes it again as amended, that is it.

Mr. Wappel: Subject to Royal Assent, it would be law.

Senator Lewis: Unless further amendments were made to it in the other place, it would not come back to us. I wanted to get that straight.

Mr. Wappel: I believe that to be so.

Senator Lewis: Thank you very much, Mr. Wappel.

Mr. Wappel: Thank you, senators. I know that you have given this a great deal of thought, and I appreciate it.

The committee adjourned.

Le sénateur Lewis: Si la Chambre des communes l'adopte à nouveau tel qu'il est amendé, cela s'arrêtera là.

M. Wappel: Sous réserve de recevoir la sanction royale, il deviendra loi.

Le sénateur Lewis: À moins que d'autres amendements y soient apportés dans l'autre endroit, il ne nous sera pas renvoyé. Je voulais simplement m'en assurer.

M. Wappel: Je crois que c'est la procédure.

Le sénateur Lewis: Je vous remercie beaucoup, monsieur Wappel.

M. Wappel: Je vous remercie, chers collègues. Je sais que vous avez beaucoup réfléchi sur cette question et je vous en suis reconnaissant.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-220:

Mr. Tom Wappel, M.P., Sponsor of the Bill.

Sur le projet de loi C-220:

M. Tom Wappel, député, parrain du projet de loi.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, May 7, 1998
Wednesday, May 13, 1998

Issue No. 25

Tenth meeting on:

Examination of Bill C-220, An Act to amend
the Criminal Code and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Second meeting on:

Examination of Bill S-11, An Act to amend
the Canadian Human Rights Act in order to add
social condition as a prohibited
ground of discrimination

WITNESS:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 7 mai 1998
Le mercredi 13 mai 1998

Fascicule n° 25

Dixième réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant
le Code Criminel et la Loi sur
le droit d'auteur (fruits d'une oeuvre
liée à la perpétration d'un acte criminel)

Deuxième réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-11, Loi modifiant
la Loi canadienne sur les droits de la personne
afin d'ajouter la condition sociale
comme motif de distinction illicite

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.,	Moore
(or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Losier-Cool was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*May 5, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Losier-Cool (*May 6, 1998*).

The name of the Honourable Senator Bryden was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*May 6, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.,	Moore
(ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Losier-Cool est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 5 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Losier-Cool (*le 6 mai 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Bryden est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 6 mai 1998*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, May 7, 1998

(26)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 257, East Block, at 10:54 a.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, DeWare, Lewis, Milne, Moore and Nolin (6).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (*See Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.*)

It was agreed — THAT Brenda Brown, Senators' assistants and committee staff be allowed to remain in the room for the duration of the *in camera* meeting

The committee discussed its future business with respect to Bill C-220.

At 12:18 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Wednesday, May 13, 1998

(27)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:58 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, DeWare, Gigantès, Joyal P.C., Kinsella, Lewis, Milne and Moore (9).

Other Senators present: The Honourable Senator Erminie Cohen (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 17, 1998, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Acts in order to add social condition as a prohibited ground

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 7 mai 1998

(26)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 54, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, DeWare, Lewis, Milne, Moore et Nolin (6).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruit d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.*))

Il est convenu — QUE Brenda Brown, les adjoints des sénateurs et le personnel du comité soient autorisés à demeurer dans la pièce pour la durée de la séance à huis clos.

Le comité discute de ses travaux futurs concernant le projet de loi C-220.

À 12 h 18, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le mercredi 13 mai 1998

(27)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 58, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, DeWare, Gigantès, Joyal c.p., Kinsella, Lewis, Milne et Moore (9).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Erminie Cohen (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 mars 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

of discrimination. (See Issue No. 21, Wednesday, March 25, 1998, for full text for Order of Reference.)

WITNESS:

Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa.

The Chairman made an opening statement.

It was moved by the Honourable Senator Joyal — THAT, in the absence of Senator Milne, Senator Lewis be empowered to act as Acting Chairman for the week starting May 25, 1998 to May 29, 1998.

The question being put on the motion, it was agreed.

Professor Martha Jackman made a statement and answered questions.

At 5:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

(Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 21 du mercredi 25 mars 1998.)

TÉMOINS:

Mme Martha Jackman, professeure, faculté de droit, Université d'Ottawa

La présidente fait une déclaration.

Il est proposé par l'honorable sénateur Joyal — QUE, en l'absence du sénateur Milne, le sénateur Lewis soit autorisé à agir comme président intérimaire pour la semaine du 25 au 29 mai 1998.

La question, mise aux voix, est adoptée.

Mme Jackman fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 13, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-5, to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination met this day at 3:58 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: I see quorum. This session of the Legal and Constitutional Affairs Committee is called to order. We have before us once again Professor Martha Jackman, from the Faculty of Law, University of Ottawa. Professor Jackman, the table is yours.

Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of Ottawa: Thank you. I thank the committee for inviting me to come again to speak to you. It is a privilege and a pleasure. I commend Senator Cohen for this important initiative. Clearly from my reading of the transcript of her own opening remarks, this committee is taking the bill seriously and studying it carefully. I hope that you will be able to support it.

I would like to briefly reiterate some of the points that I made in November with respect to the need to amend the Canadian Human Rights Act to add social condition as a prohibited ground. Then I would like to allude to a few events which have occurred since November, and which reinforce the need for the Senate to act to adopt this bill.

I mentioned in November that the Canadian Human Rights Act is a cornerstone of Canada's commitment to anti-discrimination and equality rights principles. I also underlined its importance in terms of the provincial codes and the back and forth between interpretation of the federal code and the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

We also discussed the issue of poverty and the failure of the act to include poverty, which is one of the most egregious forms of discrimination within Canadian society at the moment, but one which is nevertheless not included under our federal Human Rights Act.

I also spoke to you about the role of the Senate in terms of this bill and the fact that the Senate is perceived as being more immune to political pressure from the executive branch. Certainly, the federal executive has not been anxious to move on this particular issue, and I think anti-poverty groups are looking to the Senate with great hope that the Senate will be able to finally get this legislation on its way.

As Senator Cohen mentioned, social condition, or grounds analogous to social condition, is already provided under several provincial human rights codes: social condition under the Quebec code, social origin in Newfoundland, source of income in

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 13 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, à qui a été confiée l'étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite, se réunit aujourd'hui à 15 h 58 pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Je constate que nous avons atteint le quorum et je déclare ouverte la présente séance du comité des affaires juridiques et constitutionnelles. Nous entendrons de nouveau cet après-midi Mme Martha Jackman, professeure à la faculté de droit de l'Université d'Ottawa. Madame Jackman, la parole est à vous.

Mme Martha Jackman, faculté de droit, Université d'Ottawa: Je vous remercie de m'avoir invitée à vous adresser de nouveau la parole aujourd'hui. C'est avec plaisir que j'accepte cette invitation que je considère comme un privilège. Je félicite le sénateur Cohen de cette importante initiative. Pour avoir lu sa déclaration préliminaire dans le compte rendu, je constate à quel point le comité prend ce projet de loi au sérieux et est déterminé à l'étudier attentivement. J'espère que vous pourrez l'appuyer.

J'aimerais reprendre brièvement quelques-uns des points que j'ai fait valoir en novembre dernier concernant la nécessité de réviser la Loi canadienne sur les droits de la personne pour y ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite. Je rappellerai ensuite quelques événements qui sont survenus depuis et qui soulignent qu'il est impérieux que le Sénat s'efforce de faire adopter ce projet de loi.

J'ai mentionné en novembre que la Loi canadienne sur les droits de la personne est la pierre angulaire de l'engagement qu'a pris le Canada de lutter contre les pratiques discriminatoires et de veiller à ce que le principe des droits à l'égalité soit respecté. J'ai également souligné l'importance du rôle que cette loi joue quand vient le temps d'interpréter les codes provinciaux des droits de la personne et la Charte canadienne des droits et libertés.

Nous avons alors également discuté du problème de la pauvreté et du fait que la loi fédérale sur les droits de la personne ne mentionne pas la pauvreté comme motif de distinction illicite, bien qu'il s'agisse à l'heure actuelle d'un des motifs les plus notoires de discrimination dans la société canadienne.

Je vous ai également parlé à cette occasion de l'important rôle que peut jouer le Sénat à l'égard de l'adoption de ce projet de loi, surtout que le Sénat est généralement perçu comme étant davantage que la Chambre des communes à l'abri des pressions politiques qu'exerce le pouvoir exécutif fédéral, qui n'est manifestement pas pressé de proposer une telle mesure. Je crois d'ailleurs que les groupes voués à la lutte contre la pauvreté fondent de grands espoirs sur le Sénat pour qu'il obtienne que le Parlement adopte enfin cette mesure législative.

Comme le sénateur Cohen le signalait, la condition sociale ou d'autres facteurs s'y apparentant sont déjà énoncés dans plusieurs codes provinciaux traitant des droits de la personne comme motifs de distinction illicite: on mentionne la condition sociale dans le

Manitoba, Nova Scotia and Alberta, receipt of public assistance generally in Saskatchewan, and in housing in Ontario. The commissioner of the Yukon Human Rights Commission recently contacted me, and she has recommended to their minister that social condition be included under the Yukon Human Rights Act. In fact, there is a private member's bill in the Yukon Territorial Assembly, as we speak, to do just that.

I also discussed in November some of the areas within federal jurisdiction in which poor people in Canada are facing direct and systemic discrimination. I gather that the National Anti-Poverty Organization (NAPO) has been invited as a witness. I will leave it to NAPO and any other witnesses you invite from the anti-poverty community to provide you with more evidence about the actual experience of discrimination by poor people. I have more of a legal and constitutional expertise, and that is what I would like to spend a few moments speaking about.

Since I spoke to you in November about Bill S-5, some events have occurred which really underline the urgency for the Senate to proceed with Bill S-11. As we feared, Justice Minister Anne McLellan has not been willing to amend Bill S-5 to include social condition as a prohibited ground, which is something she could have done. During Senator Cohen's testimony before the committee at its last hearing, the question was asked, why was Bill S-5 not amended? Essentially, because Bill S-5 did not include any particular reference to the anti-discrimination provision of the act, any attempt by this committee or the House of Commons committee to amend Bill S-5 would have been ruled out of order. It was an amendment that the government would have to make to the bill itself. The justice minister chose not to do that.

Again, the justice minister has spoken of the possibility that this amendment will be considered in some future omnibus review of the Canadian Human Rights Act at some undetermined future date, but there was certainly no promise in terms of this government's mandate. Because the act is in the process of being amended again, equality-seeking and anti-poverty groups are not optimistic that the justice minister would move any additional amendments to the act before the next election.

Since we met in November, the federal Human Rights Commissioner, Madam Falardeau-Ramsay, has continually made statements about the importance of this initiative. She referred to this in the annual report that she tabled in Parliament a few months ago. She will appear as a witness before you, and I am

cas de la Charte québécoise, l'origine sociale dans le code de Terre-Neuve, la source de revenu dans les codes du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse et de l'Alberta, le fait de recevoir des prestations d'aide sociale en Saskatchewan, et le logement en Ontario. La commissaire de la Commission des droits de la personne du Yukon a récemment communiqué avec moi et m'a signalé qu'elle avait recommandé au ministre responsable de ces questions au Yukon d'inclure la condition sociale comme motif de distinction illicite dans la Yukon Human Rights Act. En fait, le Conseil territorial du Yukon est actuellement saisi d'un projet de loi d'initiative parlementaire portant précisément sur cette question.

Je vous ai également fourni en novembre des exemples de secteurs de compétence fédérale où les pauvres sont directement victimes de discrimination systémique au Canada. Puisque vous avez invité, sauf erreur, les représentants de l'Organisation nationale anti-pauvreté, l'ONAP, à comparaître devant votre comité, je vais laisser à ces gens et aux porte-parole d'autres groupes de lutte contre la pauvreté que vous voudrez peut-être entendre le soin de vous illustrer par d'autres exemples le genre de discrimination que subissent les pauvres. Comme mes connaissances et mon expérience portent surtout sur les questions légales et constitutionnelles, je vais plutôt passer quelques instants à vous entretenir de ces sujets.

Depuis que je suis venue vous parler en novembre du projet de loi S-5, il est survenu quelques événements qui illustrent combien il est urgent que le Sénat procède à l'adoption du projet de loi S-11. Comme nous l'appréhendions, la ministre de la Justice Anne McLellan n'a pas accepté de modifier le projet de loi S-5 pour y inclure, comme elle aurait dû le faire, la condition sociale comme motif de distinction illicite. Au cours du témoignage qu'a livré le sénateur Cohen à la dernière séance du comité, quelqu'un a demandé pourquoi le projet de loi S-5 n'avait pas été modifié? Essentially, on a prétendu que, vu que le projet de loi S-5 ne faisait pas expressément référence à la disposition portant sur les motifs de distinction illicite, toute tentative de notre comité ou du comité de la Chambre des communes de le modifier aurait été jugée irrecevable. Il aurait fallu que le gouvernement modifie lui-même le projet de loi. Or, la ministre de la Justice a préféré qu'il ne le fasse pas.

Encore une fois, la ministre de la Justice a parlé de la possibilité qu'un tel amendement soit étudié dans le cadre d'une future révision générale de la Loi sur les droits de la personne sans toutefois en préciser la date, mais, naturellement, aucune assurance n'a été donnée concernant la possibilité que cette révision s'effectue durant le présent mandat du gouvernement. Vu qu'un processus de modification de la loi est déjà enclenché, les groupes de défense des droits à l'égalité et les groupes de lutte contre la pauvreté n'escomptent pas trop que la ministre de la Justice dépose d'autres amendements à la loi avant les prochaines élections générales.

Depuis que nous nous sommes rencontrés en novembre la commissaire fédérale des droits de la personne Mme Falardeau-Ramsay, a fait maintes déclarations concernant l'importance de cette initiative. Elle en a fait état dans son rapport annuel au Parlement il y a quelques mois. Nul doute que quan

sure she will have more to say about that. Again, in terms of the federal government structure, the expert in terms of human rights has strongly endorsed this initiative.

The other factor which I think will be of interest to your committee is the fact that Canada is now undergoing the third periodic review of its compliance with the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The federal government, as well as the provincial legislatures, have reported to the UN committee about Canada's actions in recent years, in terms of compliance with the covenant. As I mentioned to you in November, during the second periodic review by the UN committee of Canada's compliance with the UN covenant, the committee was very critical of Canada's failure to move more aggressively to deal with the issue of poverty as a socio-economic issue, but also with Canada's failure to move to provide better protection for the poor in Canadian human rights legislation at both the provincial and federal levels.

The adoption of this bill would provide an opportunity for Canada to tell the committee that it has heard its concerns and that it has taken these concerns seriously, and that Canada takes its compliance with the requirements of the UN covenant seriously. This is something the committee recommended in its last hearing and, again, it is long overdue.

Another factor, which I am sure many of you noted, was the recent report of the National Council on Welfare on what has happened regarding poverty in Canada over the past few years. As the council underlined, poverty in Canada is increasing rather than decreasing. The fact that we are supposedly experiencing an economic boom has not changed the economic circumstances of large numbers of Canadians. The gap between rich and poor in Canada is increasing, and this is really quite a shameful thing. The council also underlined the increasing vulnerability of particular subsets of the poor, very notably, women and children in sole-support families.

Most important from a constitutional law perspective, is the Supreme Court of Canada's recent decision in *Vriend v. Alberta*. As I am sure you all know, the *Vriend* case involved a challenge to the failure of the Alberta Individuals Right Protection Act to include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. That under-inclusion was challenged by Mr. Vriend all the way to the Supreme Court of Canada. Essentially, throughout, the respondent Alberta government claimed that it was under no constitutional duty to act to increase the scope of the legislation to protect gays and lesbians. The Alberta government argued that gays and lesbians enjoyed all the same protections as everyone else, in terms of the grounds that are already enumerated under the act.

The Supreme Court of Canada was not sympathetic to that reasoning. It found that the Alberta Human Rights Act was discriminatory in two ways. First, the court found that the act discriminated between gays and lesbians, clearly a disadvantaged group, and the other groups that were protected under legislation, such as women, religious minorities, et cetera. But more

elle comparaitra devant votre comité, elle vous en dira elle-même davantage à ce sujet. Je le répète, du côté fédéral, l'experte en droits de la personne a carrément endossé cette initiative.

L'autre fait qui, je pense, intéressera votre comité, c'est que l'ONU procède actuellement à son troisième examen périodique de la façon dont le Canada respecte les engagements qu'il a pris dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le gouvernement fédéral et les législatures provinciales ont fait rapport au comité des Nations Unies des mesures qu'ils ont prises ces dernières années pour donner suite à leurs engagements aux termes du pacte. Comme je vous l'ai mentionné en novembre, ce comité de l'ONU, au terme de son deuxième examen périodique, s'est montré très déçu du peu d'efforts concrets qu'a déployés le Canada pour s'attaquer à la pauvreté en tant que problème socio-économique, mais également de ce qu'il n'a pas réussi à mieux protéger les droits des pauvres, aussi bien dans la loi fédérale que dans les lois provinciales régissant les droits de la personne.

L'adoption de ce projet de loi permettrait au Canada de faire savoir au comité qu'il a tenu compte de ses critiques, qu'il les a prises au sérieux et qu'il tient à respecter les engagements qu'il a pris dans le cadre du pacte de l'ONU. C'est une mesure que le comité a recommandée lors de sa dernière audience, et qui, je le répète, aurait dû être adoptée il y a bien longtemps.

Un autre événement auquel beaucoup d'entre vous ont certes dû être sensibles, c'est le récent dépôt du rapport du Conseil national du bien-être à propos de l'évolution du phénomène de la pauvreté au Canada ces dernières années. Comme le conseil l'a souligné, la pauvreté ne diminue pas au Canada; elle augmente. La période de prospérité économique que nous sommes censés connaître actuellement n'améliore nullement la condition matérielle d'un grand nombre de Canadiens. Le fossé entre les riches et les pauvres continue de s'élargir dans notre pays, ce qui est proprement honteux. Le conseil a également souligné la vulnérabilité de plus en plus grande de certains sous-groupes parmi les pauvres, tout particulièrement des mères seul soutien de famille et de leurs enfants.

Sur le plan de l'interprétation de la loi constitutionnelle, la récente décision de la Cour suprême dans l'arrêt *Vriend c. Alberta* revêt une très grande importance. Comme vous le savez sûrement, dans l'arrêt *Vriend*, les requérants contestaient le fait que l'Alberta Individuals Right Protection Act n'incluait pas l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite. M. Vriend a porté sa cause jusqu'en Cour suprême. Essentiellement, le gouvernement de l'Alberta a soutenu, tout au long des procédures, que la Constitution ne l'obligeait pas à modifier sa loi pour protéger expressément les droits des gays et des lesbiennes. Il a allégué que les motifs de distinction illicite déjà énoncés dans sa loi protégeaient les droits des gays et des lesbiennes au même titre que ceux de tous les autres citoyens.

La Cour suprême du Canada n'a pas retenu cet argument. Elle a jugé que l'Alberta Individuals Right Protection Act était discriminatoire sous deux rapports. Premièrement, la Cour a estimé que cette loi traitait les gays et les lesbiennes, qui constituent manifestement un groupe défavorisé, injustement par rapport aux autres groupes protégés par la loi, comme les femmes,

egregiously, the court found that the under-inclusion of the Alberta Human Rights Act in terms of sexual orientation discriminated between gays and lesbians and the rest of the community. While heterosexuals are protected against the forms of discrimination which they are most likely to suffer, gays and lesbians are not. The court concluded that this failure of the Alberta legislation to protect gays and lesbians from the form of discrimination to which they are most vulnerable was a violation of the equality rights provision of the Canadian Charter. The remedy that the court granted was to read sexual orientation into the Alberta legislation. This was a unanimous decision of the Supreme Court of Canada in terms of the substance, with a dissent by Justice Major only on the remedy. He would have sent the issue back to the Alberta legislature.

The reasoning of the court in the *Vriend* case is clearly and directly applicable to the situation that we are discussing. Like other disadvantaged groups, which are expressly enumerated under the Canadian Human Rights Act, the poor are subject to discrimination, negative stereotyping, marginalization, social, political and economic exclusion. While the Canadian Human Rights Act protects middle-class Canadians from the forms of discrimination from which they are most likely to suffer, the Canadian act fails to extend the same protection to the poor. Consistent with the Supreme Court of Canada's reasoning in the *Vriend* case, I can say now, with even greater conviction than I did in November, that the under-inclusiveness of the Canadian Human Rights Act with respect to the poor and the failure of the act to protect the poor from the form of discrimination to which they are most vulnerable — discrimination based on their social condition — is clearly a violation of section 15(1) of the Charter.

As I exhorted you in November, with Bill S-11, there is an opportunity for the Senate to remedy this situation, which is inequitable not only on strict constitutional grounds, but also on broader social, ethical and, I would argue, democratic ones as well.

In conclusion, I would say, as I did in November, that this is a very important and long overdue initiative. I commend you for taking it seriously. I urge you to find it in your conscience to support this bill. Furthermore, I hope that you will work with your colleagues in the House of Commons to ensure swift passage of the bill through the House of Commons as well. Clearly, for poor Canadians, it is an important symbolic victory for this bill to pass in the upper house, but it will not be law until your colleagues in the House of Commons also adopt the bill.

les minorités religieuses, et cetera. Deuxièmement, et surtout, la Cour a établi que l'omission d'inclure, dans l'Alberta Individuals Right Protection Act, l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite était discriminatoire à l'endroit des gais et des lesbiennes par rapport au reste de la collectivité. Alors que les hétérosexuels sont protégés contre les formes de discrimination qu'ils sont le plus susceptibles de subir, il n'en est rien dans le cas des gais et des lesbiennes. La cour est arrivée à la conclusion que le fait que la loi albertaine ne protégeait pas les gais et les lesbiennes contre le genre de discrimination à laquelle ils sont le plus vulnérables portait atteinte aux droits à l'égalité qui leur sont garantis par la Charte canadienne. Elle a décidé que la réparation consisterait à considérer qu'aux termes de la loi albertaine, l'orientation sexuelle fait implicitement partie des motifs de distinction illicite. Les juges de la Cour suprême du Canada ont rendu une décision unanime sur le fond, mais le juge Major a exprimé sa dissidence à propos de la réparation. Il aurait pour sa part préféré qu'on renvoie la question à la législature albertaine.

Les arguments invoqués par la cour dans l'arrêt *Vriend* sont indiscutablement et directement applicables à la situation dont nous discutons. À l'instar des autres groupes défavorisés, qui sont expressément décrits dans la Loi canadienne sur les droits de la personne, les pauvres sont particulièrement exposés à être victimes de discrimination, de stéréotypes négatifs, de marginalisation, ainsi que d'exclusion sociale, politique et économique. Alors qu'elle protège les Canadiens de la classe moyenne des formes de discrimination qu'ils sont le plus susceptibles de subir, la Loi canadienne sur les droits de la personne n'accorde pas la même protection aux pauvres. M'appuyant sur les arguments que les juges de la Cour suprême du Canada ont invoqués dans l'arrêt *Vriend*, j'affirme, avec encore plus de conviction qu'en novembre dernier, que le fait de ne pas mentionner les pauvres dans la Loi canadienne sur les droits de la personne et de ne pas les protéger contre la forme de discrimination à laquelle ils sont le plus vulnérables — la discrimination fondée sur leur condition sociale — contrevient indéniablement au paragraphe 15(1) de la Charte.

Comme je l'ai fait en novembre à propos du projet de loi S-5, j'exhorte de nouveau le Sénat à saisir l'opportunité de remédier à cette situation qui est inequitable non seulement pour des motifs purement constitutionnels, mais aussi, sur un plan plus général pour des motifs sociaux et éthiques, de même que, j'en suis convaincue, démocratiques.

En terminant, je tiens à vous faire remarquer, comme je l'ai fait en novembre, qu'il s'agit là d'une mesure législative très importante attendue de longue date. Je vous félicite d'avoir décidé de prendre cette question au sérieux. Je vous exhorte donc à vous faire un devoir d'appuyer ce projet de loi. J'espère en outre que vous ferez pression sur vos collègues de la Chambre des communes pour que la Chambre l'adopte rapidement elle aussi. S'il on ne peut nier que, pour les pauvres du Canada, l'adoption de ce projet de loi par la Chambre haute sera une victoire symbolique importante, il reste que la mesure n'aura pas force de loi tant que vos collègues de la Chambre des communes ne l'auront pas adoptée eux aussi.

I should like to thank you again for inviting me. I am willing to entertain any comments or questions that you might have with respect to what I have said today, or to any other issues relating to this bill.

Senator Cohen: Thank you for being here today and for being one of my mentors from the beginning of this bill.

I wish to ask you to clarify "social condition." Several people around this table have had a problem with this definition. It was suggested that if we are speaking about discrimination, why do we not say "poverty" rather than "social condition"? I should like your comments on which word is more appropriate and what you would suggest.

Ms Jackman: I read the transcript of the last hearing. I noted that a number of senators were preoccupied by this. I sympathize with the suggestion that if we are talking about poverty, why do we not entrench a prohibition against discrimination based on poverty.

This issue has been discussed within the anti-poverty community. I can tell you that there is a consensus within that community that social condition is the most desirable way of encapsulating the form of discrimination which they feel they experience. For it is clear that the target of the discrimination to which I have referred today and in November are poor people, people who are economically disadvantaged.

For the poor, the discrimination which they experience is not merely discrimination relating to their economic circumstances. The difficulty with entrenching discrimination based on poverty, as opposed to social condition, is that, as some of the members suggested in the last hearing, there is some risk that the debate then becomes one around economics: Who is poor, what is poor?

We do not have any social policy consensus in Canada at the moment, even on poverty. We talk about the Statistics Canada low income cut-off lines. In popular social policy parlance, these are described as poverty lines. However, Statistics Canada does not characterize these as poverty linings. There have been competing poverty lines proposed from the left to the very far right of the political spectrum, in terms of alternative definitions by the CCSD, the Montreal Food Dispensary, by the Fraser Institute and others.

In terms of the people who experience this type of discrimination, it is not a useful focus for the debate. Poverty, in terms of economic circumstances, is an important element in the discrimination which they experience. However, many Canadians still contest the notion that welfare recipients are poor. The suggestion has been made in some court decisions by Canadian judges that welfare programs are established to alleviate poverty.

Je tiens à vous remercier encore une fois de m'avoir invitée à témoigner devant vous aujourd'hui. Je suis maintenant disposée à entendre vos commentaires et à répondre à toute question que vous voudrez bien me poser concernant mes propos d'aujourd'hui ou sur tout autre sujet pertinent à l'examen de ce projet de loi.

Le sénateur Cohen: Merci de votre présence parmi nous aujourd'hui. Je vous remercie également d'avoir été l'un de mes mentors depuis que nous avons entrepris l'étude de ce projet de loi.

J'aimerais que vous clarifiez la notion de «condition sociale». Plusieurs personnes autour de cette table ont de la difficulté à cerner le sens de cette expression. D'aucuns se demandent pourquoi, à propos de discrimination, nous n'emploierions pas le terme «pauvreté» plutôt que l'expression «condition sociale». J'aimerais que vous nous disiez ce que vous en pensez, quel terme, selon vous, conviendrait le mieux.

Mme Jackman: Ayant lu le compte rendu de votre dernière séance, j'ai remarqué que cette question préoccupait certains sénateurs. Je comprends ceux qui se demandent pourquoi, tant qu'à parler de pauvreté, nous n'inclurions pas dans la loi la pauvreté comme motif de distinction illicite.

Le milieu de la lutte contre la pauvreté s'est penché sur cette question et a convenu que l'expression à retenir pour désigner le type de discrimination dont les pauvres sont victimes est la «condition sociale». D'ailleurs, il est évident que la discrimination dont je veux vous entretenir aujourd'hui et dont je vous ai déjà parlé en novembre est celle dirigée contre les pauvres, contre les gens qui sont économiquement défavorisés.

Les pauvres estiment que la discrimination dont ils sont victimes n'est pas uniquement liée à leur condition matérielle. Le problème, c'est que la référence à la pauvreté plutôt qu'à la condition sociale comme motif de distinction illicite risquerait de centrer le débat autour de notions économiques: qui est pauvre? Qu'est-ce qu'un pauvre?

Il n'existe actuellement au Canada aucun consensus en matière de politiques sociales, même pas à propos de la notion de pauvreté. À Statistique Canada, on parle de seuil de faible revenu. Dans le langage utilisé communément dans le domaine des politiques sociales, on parle plutôt de seuil de pauvreté. De son côté, Statistique Canada ne considère toutefois pas ses seuils comme des seuils de pauvreté. On a proposé toutes sortes de critères pour établir le seuil de pauvreté selon qu'on était de gauche ou d'extrême-droite dans l'éventail des opinions politiques. C'est ainsi qu'on a eu droit à différentes définitions provenant du CCSD, du Dispensaire diététique de Montréal, de l'Institut Fraser, et cetera.

Les gens qui subissent ce genre de discrimination ne trouvent pas très heureux qu'on aborde la question sous cet angle. La pauvreté, au sens matériel du terme, est un important facteur de discrimination dont les plus démunis sont victimes. Il reste que de nombreux Canadiens n'admettent toujours pas que les prestataires d'aide sociale sont pauvres. Certains juges canadiens ont rendu des décisions où ils disaient estimer que les programmes d'aide

If you are a welfare recipient, you are not disadvantaged; you are advantaged by the state.

Again, to entrench a prohibition against discrimination based on poverty does not really encapsulate all the dimensions of the type of discrimination which people experience. That discrimination relates not only to their economic circumstances, but to all the social and political stereotypes that emanate from being poor.

Again, the advantage of talking about social condition rather than poverty is that, within social condition, we encapsulate notions like source of income, receipt of social assistance, perhaps even the status of being unemployed. These are all conditions that tend to go together, but do not necessarily always.

In some circumstances, working poor are subject to the same discrimination as welfare recipients. In other circumstances, welfare recipients are the victims of a very specific type of discrimination, based on the notion of the deserving and undeserving poor.

As Senator Cohen mentioned in her testimony at your last committee meeting, there is a thoughtful and useful directive from the Quebec commission about this. It is a notion which, in the human rights discourse and scholarship, has an accepted meaning. This is what the commission and the courts would be drawing from when it comes to deal with these types of complaints. This is not a concept that will create difficulties in terms of the process which the Human Rights Act sets up, which is a process to permit people to complain about the discrimination which they have suffered. It then offers the target of the complaint the opportunity to argue that this is justified.

Senator Gigantès: I understand what you have just said. I fully sympathize with this bill. I want something in the nature of a footnote that repeats what you have just said, that in other words defines what we mean by "social condition" in this bill. Otherwise, a widower has a social condition. There are rich and poor widowers, young and old. I do not like putting an imprecise term in the law. That does not mean we cannot use this euphemism because anti-poverty groups prefer it to poverty; it covers more than poverty. Surely we can find some language to put in the bill that will say that by "social condition" we mean the following, for the purposes of this bill.

Ms Jackman: In your previous meetings, two suggestions were put forth about how you might accomplish that objective. This objective provides direction to the commission, the courts and to potential complainants. The first suggestion was to define social

sociale sont établis pour atténuer la pauvreté. Si vous êtes prestataire d'aide sociale, vous n'êtes pas défavorisé, vous êtes favorisé par l'État.

Je le redis, si on retient le terme «pauvreté» pour désigner le motif de distinction que nous voulons interdire, on n'englobe pas toutes les dimensions de la discrimination que les pauvres subissent. Cette discrimination se fonde non seulement sur leur condition économique, mais aussi sur tous les stéréotypes d'ordre social et politique dans lesquels on les classe du seul fait qu'ils sont pauvres.

L'avantage de parler de condition sociale plutôt que de pauvreté, c'est que la notion de condition sociale englobe divers éléments comme la source de revenu, la dépendance de l'aide sociale, voire le statut de sans-emploi. Toutes ces conditions se trouvent souvent réunies, mais non invariablement.

Dans certaines circonstances, les travailleurs à faible revenu subissent le même genre de discrimination que les prestataires d'aide sociale. Dans d'autres circonstances, les prestataires d'aide sociale sont victimes d'un genre très particulier de discrimination découlant de la distinction entre les vrais pauvres et les prétendus faux pauvres.

Comme l'a mentionné le sénateur Cohen dans son témoignage lors de votre dernière séance, la Commission québécoise des droits de la personne a adopté une position judicieuse et heureuse à cet égard. La notion qu'elle a retenue a été largement reprise et reconnue par les experts et les milieux de défense des droits de la personne. C'est sur cette notion que la commission et les tribunaux pourront fonder leurs décisions quand ils auront à traiter ce genre de plainte. C'est un concept qui ne devrait pas créer de difficultés aux plaignants qui recourent à la procédure que prévoit la Loi sur les droits de la personne pour permettre aux gens de porter plainte lorsqu'ils prétendent être victimes de discrimination et aux personnes visées par la plainte de démontrer que leur attitude est justifiée.

Le sénateur Gigantès: Je comprends ce que vous venez de dire. Je suis tout à fait favorable à ce projet de loi. J'aimerais toutefois y retrouver quelque chose comme une note en bas de page qui reprendrait ce que vous venez de dire, qui, en d'autres termes, définirait ce que nous entendons par «condition sociale» dans ce projet de loi. Autrement, la notion de condition sociale pourrait tout aussi bien s'appliquer, par exemple, à la situation d'une personne dont le conjoint est décédé. Il y a chez les veufs des riches et des pauvres, des jeunes et des vieux. Je n'aime pas qu'on emploie des termes imprécis dans nos lois. Je ne veux pas dire qu'on ne peut pas employer cet euphémisme, puisque les groupes de lutte contre la pauvreté le préfèrent au terme «pauvreté». Il englobe davantage que la pauvreté. Nous pourrions certes trouver une façon de préciser clairement dans le projet de loi qu'aux fins recherchés, l'expression «condition sociale» veu dire ceci ou cela.

Mme Jackman: Dans vos séances précédentes, on a formulé deux suggestions concernant la façon d'atteindre cet objectif, qui consiste à tenter de guider la commission, les tribunaux et les plaignants éventuels dans leur interprétation de l'intention du

condition within the bill; and the second was to include in the bill a preamble-type statement.

I would strongly discourage you from including a notion of a definition within the bill because this would be anomalous. There is a significant amount of literature about the idea of race being essentially an artificial concept. We have race, religion and other grounds within the bills. The courts and commissions have wrestled with this relatively successfully.

The advantage of a preamble-type statement is significant. It would provide an additional tool to the commission and to complainants when complaints go from the commission to the courts for judicial review. You can look at the provision and you can say that we have clear parliamentary history here, we have the preamble to the bill which suggests — if the Senate and the House of Commons adopt it — what Parliament was intending when it did this. I would strongly encourage the idea of drafting a preamble. We have discussed it. I would be happy to work on that. I have also suggested that my colleague, Bruce Porter, from the Charter Committee on Poverty Issues, work on it. He has more experience with drafting this type of document than I do.

I would discourage the committee from the idea of defining social condition within the bill, because that freezes the definition at a particular time. That is antithetical to the approach that has been taken to human rights statutes.

We are working with the international covenants that were drafted in the 1960s and the UN declaration in the 1940s. The language is evolving as society evolves.

Senator Gigantès: You mentioned the courts. The courts look at the intent in difficult cases. What was the intent of Parliament? A preamble such as you describe would define this intent, but even a preamble would freeze it in time. Senator Cohen's assistants said they did not want it defined because that would confine it. We cannot make open-ended law. This is a euphemism for poverty, but it involves other things. We need that preamble. I am delighted to hear that you are prepared to help us in providing such a preamble.

Ms Jackman: The other element of the legislative history, which is important and is admissible evidence in any kind of judicial review, if it were to occur, is the deliberations of this committee. This is the legislative history. Even in this committee's discussions, the intentions of the legislator, which is you, are being made clear.

législateur. La première suggestion consistait à définir la notion de condition sociale dans le projet de loi; la seconde consistait à inclure dans le projet de loi une sorte de préambule.

Je vous déconseille fortement de définir cette notion dans le projet de loi, parce qu'il serait anormal de procéder de la sorte. Il s'est, par exemple, écrit beaucoup de choses à propos du fait que la notion de race serait essentiellement artificielle. Nous avons la race, la religion et d'autres motifs dans les lois. Les tribunaux et les commissions ont passablement bien réussi à s'y retrouver.

L'avantage d'y aller d'un préambule n'est pas mince. Un tel préambule fournirait un outil supplémentaire à la Commission et au plaignant quand un plaignant s'adresserait au tribunal pour faire réviser une décision de la commission. On pourrait en plus invoquer la disposition pertinente de la loi, faire clairement état de la démarche qui a amené le législateur à prévoir cette disposition, car on pourrait se référer au préambule de la loi, qui expliquerait — si le Sénat et la Chambre des communes adoptent le projet de loi — quelle était l'intention du Parlement en adoptant cette mesure législative. J'appuie sans réserve l'idée d'un préambule; nous avons bien réfléchi à la question, et je serais même heureuse de collaborer à sa rédaction. J'ai également suggéré que mon collègue, M. Bruce Porter, du comité de la Charte et des questions de pauvreté, soit lui aussi de la partie. Il a plus d'expérience que moi dans la rédaction de ce genre de texte.

J'aimerais détourner le comité de l'idée de définir la notion de condition sociale dans le projet de loi, parce que, ce faisant, on figerait dans le temps la définition en question, ce qui irait à l'encontre de la façon dont a abordé jusqu'ici les mesures législatives touchant les droits de la personne.

Parmi nos outils de travail, il y a les conventions internationales qui ont été rédigées dans les années 60 et la Déclaration universelle des Nations Unies dans les années 40. On constate que le langage qu'on utilise dans ce genre de texte législatif évolue parallèlement à l'évolution de la société.

Le sénateur Gigantès: Vous avez fait référence aux tribunaux. Les tribunaux, dans les causes difficiles, cherchent à découvrir l'intention du législateur. Quelle était l'intention du Parlement? Un préambule comme celui que vous décrivez énoncerait cette intention, mais même là, il la fixerait dans le temps. Les collaborateurs du sénateur Cohen ont dit estimer préférable qu'on ne définisse pas cette notion, parce qu'on en limiterait alors la portée. Les lois doivent être formulées dans des termes précis. L'expression que vous proposez est un euphémisme pour décrire la pauvreté, mais elle englobe d'autres réalités. Il nous faut un tel préambule. Je suis ravie de vous entendre dire que vous êtes prête à nous aider à en rédiger un.

Mme Jackman: L'autre élément de l'historique législatif, qui revêtirait une grande importance et pourrait servir d'élément de preuve admissible dans n'importe quelle cause de ce genre, si le cas se présentait, ce sont les délibérations de votre comité. Elles font partie de l'historique législatif. Même dans les discussions de votre comité, les intentions du législateur, c'est-à-dire les vôtres, ressortent clairement.

As I say, I support the idea of a preamble because it has a symbolic as well as a legal importance. Even if this bill goes no further than the Senate, the fact that the Senate has adopted a bill, which states so clearly this intention to deal with this egregious form of discrimination, becomes one more element that can be used in the political and legal struggle to eradicate this form of discrimination.

Senator Gigantès: When we met last time — and you say you read the transcripts — you saw an evolution during that discussion. Some members were accepting “social condition” at the beginning. Eventually, they came around to the idea that it might not be bad to define it further. As a guide to the courts, the transcript would be less useful than a preamble, because it was not clear what the committee meant.

Ms Jackman: Of the two options, I would strongly favour a preamble over a definition. The definition becomes part of the law, whereas the preamble is an interpretative aid, as are the committee deliberations.

Senator Gigantès: I would be happy with that.

Senator Kinsella: Professor Jackman, you mention in your opening remarks that one of the territories now has before its legislative assembly an amendment to add a new prohibited ground. What is the terminology they are using?

Ms Jackman: It is a private members' bill in the legislative assembly of the Yukon, and “social condition” is the language they are using.

Senator Kinsella: Are they providing a definition?

Ms Jackman: No. It is an even sparser bill than the one you have.

Senator Kinsella: To continue the discussion around this issue of the wisdom of providing a definition or not, how many of the prohibited grounds now in the Canadian Human Rights Act are defined?

Ms Jackman: There are no definitions.

Senator Kinsella: There is no definition for sexual orientation or religion or race?

Ms Jackman: Some of the provincial codes, rather than including pregnancy, include a provision which says discrimination on the basis of gender is interpreted to include discrimination based on pregnancy. That is a common definition, but that is the only one that comes to my mind.

The Chairman: I have been told that there are two definitions in the Human Rights Act. One is of criminal conviction.

Senator Kinsella: We have some suggestions as to how we might deal with this issue of definition. Your testimony and your recommendation is that this particular prohibited ground of discrimination not be defined because of the tendency to freeze it.

Je vous le répète, j'appuie l'idée d'un préambule, parce qu'il aurait une valeur à la fois symbolique et juridique. Même si ce projet de loi n'allait pas plus loin que le Sénat, le seul fait pour le Sénat d'adopter un projet de loi dans lequel son intention de s'attaquer à cette forme notoire de discrimination serait si clairement exprimée représenterait une arme de plus aux mains de ceux qui mènent le combat sur les fronts politique et juridique pour enrayer ce type de discrimination.

Le sénateur Gigantès: La dernière fois que nous nous sommes rencontrés — et vous dites que vous avez lu le compte rendu de nos délibérations —, vous avez noté une évolution au cours de notre discussion. Certains membres du comité acceptaient au départ la notion de condition sociale. Plus tard, ils se sont mis à se dire qu'il ne serait peut-être pas mauvais de la définir plus précisément. Comme guide pour les tribunaux, le compte rendu de nos délibérations serait moins valable qu'un préambule, car ce que le comité avait à l'esprit n'était pas clair.

Mme Jackman: Des deux possibilités, je préfère de loin un préambule à une définition. Une définition ferait partie intégrante de la loi, tandis qu'un préambule serait un outil d'interprétation, tout comme d'ailleurs les délibérations du comité.

Le sénateur Gigantès: C'est ce que je privilégierais, moi aussi.

Le sénateur Kinsella: Madame Jackman, vous avez mentionné dans votre exposé que l'assemblée législative de l'un des territoires canadiens étudie actuellement un amendement visant à ajouter un nouveau motif de distinction illicite. Quel terme y utilise-t-on?

Mme Jackman: Il s'agit d'un projet de loi d'initiative parlementaire soumis à l'assemblée législative du Yukon. On y emploie l'expression «condition sociale».

Le sénateur Kinsella: Y définit-on cette notion?

Mme Jackman: Non. Le projet de loi en question est encore plus sommaire que celui-ci.

Le sénateur Kinsella: Pour poursuivre notre discussion sur l'à-propos de prévoir une définition ou non, combien de motifs de distinction illicite font actuellement l'objet d'une définition dans la Loi canadienne sur les droits de la personne?

Mme Jackman: Elle ne contient aucune définition.

Le sénateur Kinsella: On n'y trouve pas de définition des notions d'orientation sexuelle, ou de religion, ou de race?

Mme Jackman: Certains codes provinciaux, plutôt que de prévoir une disposition concernant la grossesse, contiennent une disposition qui stipule que la discrimination sur la base du sexe doit être interprétée de manière à comprendre la discrimination fondée sur la grossesse. Il s'agit vraiment là d'une définition, mais c'est la seule qui me vienne à l'esprit.

La présidente: On m'a dit que la Loi sur les droits de la personne contenait deux définitions, donc celle de la notion de condamnation criminelle.

Le sénateur Kinsella: On nous a fait part de quelques suggestions à propos de la façon dont nous pourrions traiter la question des définitions. Dans votre témoignage, vous recommandez qu'on ne définisse pas ce motif illicite particulier de

Is there an argument to be made when one considers the principle as applied when interpreting section 15 of the Charter using an *ejusdem generis* principle? If the tribunals in Canada were looking at an issue, which we would commonly understand as unequal treatment because of source of income or social condition or social status, what guidance do we get from that constitutional jurisprudence using the principle of the *ejusdem generis* interpretation?

Ms Jackman: The main distinction between the federal act and the Charter is that the Charter is drafted as an open-ended guarantee. It prohibits discrimination, including discrimination on the enumerated grounds, and that has permitted the courts to then establish certain analogous grounds. It is through jurisprudence that the court has established criteria for doing that: through the history of discrimination, stereotyping, exclusion, marginalization, et cetera.

There is no Supreme Court case law on poverty or social condition under the Charter. There is some lower court case law, but very little. The case that most readily comes to mind is a Quebec Superior Court case involving a challenge by welfare recipients under the age of 30 to a workfare requirement in Quebec. Essentially, their welfare was cut to a few hundred dollars unless they participated in a provincial workfare regime. Justice Reeves in that case held that the poor were too amorphous a group for poverty to constitute an analogous ground under the Charter. He did not in his reasoning look carefully at the types of considerations that the court had been using to find analogous groups. It was a relatively early case.

Now, at the Supreme Court level in terms of the Charter, we have fairly clear guidelines from Justice McLachlin about what an analogous ground would be. When one is interpreting social condition under the Canadian act, if it were added, then those principles come to the assistance of the commission and the courts. Obviously, the dominant characteristic of the prohibited grounds and groups is disadvantage, political marginalization, et cetera.

Senator Kinsella: Is it also not true that if a tribunal is looking at section 15 and trying to determine whether or not a complainant, who is alleging a violation of his or her Charter rights on a ground that is not enumerated, turns to several jurisdictions in Canada which have social condition or one of the other terms in that act, then it makes it a lot easier for the tribunal

distinction, pour éviter de figer cette notion. Pourrions-nous à cet égard invoquer comme argument l'application du principe de l'inclusion de motifs de même nature, qu'on utilise pour interpréter l'article 15 de la Charte? En se fondant sur les cas de jurisprudence en matière constitutionnelle où l'on a interprété la loi en invoquant le principe de l'inclusion des motifs de même nature, quelle ligne de conduite pourrait-on donner à un tribunal canadien qui entendrait une cause relative à ce qu'on considère communément comme un traitement inégal fondé sur la source de revenu, la condition sociale ou le statut social?

Mme Jackman: La principale différence qu'on peut noter entre la loi fédérale et la Charte, c'est que la Charte est rédigée de manière non limitative. Elle interdit la discrimination, y compris toute forme de discrimination fondée sur les motifs énumérés, et c'est ce qui a permis aux tribunaux de considérer comme analogues d'autres motifs que ceux qui étaient énumérés dans la Charte. C'est en s'appuyant sur la jurisprudence que les tribunaux ont établi des critères en cette matière: ils se sont inspirés des jugements rendus dans des causes antérieures de discrimination, de stéréotypes, d'exclusion, de marginalisation, et cetera.

Au niveau de la Cour suprême, il n'existe aucun cas de jurisprudence où l'on a invoqué la Charte dans des affaires de discrimination fondée sur la pauvreté ou la condition sociale. Il existe quelques cas de jurisprudence au niveau des tribunaux d'instances inférieures, mais très peu. La cause qui me vient spontanément à l'esprit a été entendue par la Cour supérieure du Québec. Il s'agissait de prestataires d'aide sociale québécois de moins de 30 ans qui contestaient une exigence de travail obligatoire imposée par le gouvernement de leur province qui réduisait leurs prestations de quelques centaines de dollars s'ils refusaient de participer à un programme provincial de travail obligatoire. Dans cette affaire, le juge Reeves a soutenu que les pauvres constituaient un groupe trop informel pour que la notion de pauvreté puisse valoir comme motif analogue de distinction illicite aux termes de la Charte. En fondant sa décision, le juge Reeves n'a pas retenu les arguments sur lesquels le tribunal s'était déjà appuyé pour établir que des groupes étaient analogues. Il s'agit d'une affaire qui remonte à relativement loin.

La Cour suprême peut maintenant se prononcer sur ce qui constitue un motif de discrimination analogue aux termes de la Charte en s'inspirant des indications passablement claires fournies à ce propos par la juge McLachlin. Les principes qu'elle a énoncés à cet égard pourraient aider la Commission et les tribunaux à interpréter la notion de «condition sociale» si cette notion devait être incluse dans la Loi canadienne. Naturellement, le principal critère sur lequel il faut se fonder pour considérer qu'un motif de distinction est illicite ou qu'un groupe donné est victime de discrimination est la preuve qu'il y a eu, par exemple, préjudice, marginalisation pour des idées politiques, et cetera.

Le sénateur Kinsella: N'est-il pas également juste d'affirmer que si, en essayant d'interpréter l'article 15 de la Charte, un tribunal voulait déterminer si une personne se plaignant d'avoir été lésée dans ses droits garantis par la Charte sur la base d'un motif qui n'y figure pas se fonde sur une loi d'une autre instance, loi dans laquelle la notion de condition sociale ou d'autres notions

to say that it is of the same type. Therefore, you will now include it and quite probably read it into the anti-discrimination statute.

Ms Jackman: This is one of the reasons that this bill is so important. Once a number of jurisdictions have recognized that social condition is a prohibited ground, then it has a snowballing effect. It will influence the court in its interpretation of the charter. Essentially, that is what happened in the *Vriend* case. The Alberta code did not include sexual orientation. The claim was a Charter claim. The claim was that it violated the equality-rights provision of the Canadian Charter, that the Alberta act was under-inclusive in this way. The Supreme Court looked at other Canadian jurisdictions, as well as international treaties that Canada had ratified, to come to the conclusion that that under-inclusion was discriminatory. They do have a mutually reinforcing effect.

In Justice McLachlin's decision in *Miron*, recognition under provincial and federal human rights statutes is, in itself, a criteria for finding an analogous, non-enumerated ground under the Charter.

Senator Beaudoin: We do not have jurisprudence at the level of the Supreme Court on the meaning of the words "social condition". That is what you said. The *Gosselin* case in Quebec is not directly on the Canadian Charter of Rights. It is on the Quebec Charter of Rights, section 10.

Ms Jackman: It is both section 15 and section 10.

Senator Beaudoin: The expression that appears in the Quebec legislation is not "social condition". It is the equivalent of that, of course.

[Translation]

Ms. Jackman: In the Quebec Charter, the guarantee is about discrimination based on social condition.

Senator Beaudoin: Both words are there?

Ms. Jackman: Yes.

Senator Beaudoin: So, that term has already been interpreted by the Superior Court?

Ms. Jackman: Yes, and Mr. Justice Reeves based his interpretation both on the Quebec and the Canadian Charters. Both charters have been pleaded.

Senator Beaudoin: That is a very clear test case, then.

Ms. Jackman: Yes.

Senator Beaudoin: But is there no jurisprudence at the Court of Appeal or at the Supreme Court levels?

analogues sont expressément mentionnées, ce tribunal aura beaucoup plus de facilité à établir si la plainte porte sur un motif de même nature? Vous allez donc inclure cette notion et fort probablement considérer qu'elle est implicitement comprise dans les motifs de distinction illicite.

Mme Jackman: Voilà pourquoi, entre autres raisons, ce projet de loi est si important. Une fois qu'un certain nombre d'instances auront reconnu que la condition sociale est un motif de distinction illicite, on observera alors un effet boule de neige. Les tribunaux en seront influencés dans leur interprétation de la Charte. C'est essentiellement ce qui s'est produit dans l'arrêt *Vriend*. La loi albertaine ne mentionnait pas l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite. La poursuite invoquait la Charte. Le plaignant alléguait que la loi albertaine, du fait qu'elle n'incluait pas l'orientation sexuelle comme motif de discrimination, violait la disposition de la Charte canadienne relative aux droits à l'égalité. La Cour suprême a examiné les autres lois canadiennes, de même que les traités internationaux pertinents ratifiés par le Canada, pour en venir à la conclusion que le fait que le gouvernement albertain avait omis d'inclure ce motif constituait un acte discriminatoire. Ces différents textes législatifs ont réellement pour effet de s'appuyer réciproquement.

Il ressort du jugement qu'a rendu Mme la juge McLachlin dans l'arrêt *Miron* que la reconnaissance d'un motif illicite aux termes des lois provinciales et fédérales traitant des droits de la personne est en soi un critère permettant de considérer analogue un motif illicite de même nature non mentionné dans la Charte.

Le sénateur Beaudoin: Il n'existe pas de cas de jurisprudence où la Cour suprême se serait prononcée sur la signification de la notion de condition sociale. C'est ce que vous avez dit. Le jugement rendu dans l'affaire *Gosselin* au Québec ne s'appuie pas directement sur la Charte canadienne des droits et libertés, mais plutôt sur l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

Mme Jackman: Il se fonde à la fois sur l'article 15 et sur l'article 10.

Le sénateur Beaudoin: L'expression qui est employée dans la loi québécoise n'est pas «condition sociale». On y utilise une expression équivalente, bien sûr.

[Français]

Mme Jackman: Dans la Charte québécoise, la garantie est contre la discrimination fondée sur la condition sociale.

Le sénateur Beaudoin: Les deux mots sont là?

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Cela a donc été interprété par la Cour supérieure?

Mme Jackman: Oui, le juge Reeves a interprété la Charte québécoise ainsi que la Charte canadienne. On a plaidé les deux.

Le sénateur Beaudoin: C'est un cas de jurisprudence très clair.

Mme Jackman: Oui.

Le sénateur Beaudoin: Mais on n'a rien à la Cour d'appel ou à la Cour suprême?

Ms. Jackman: No.

Senator Beaudoin: We can also find, in clauses 45 and 49 of the Quebec Charter, the phrase “susceptible of ensuring such person an acceptable standard of living”.

[English]

This is pretty close to “social condition”, but not exactly the same.

Ms Jackman: No.

There are two types of parallel provisions, certainly in the international codes. You have anti-discrimination provisions and then substantive equality guarantees, like a right to housing or food, or the equivalent provisions in the Quebec Charter, which make it very progressive in Canada in that regard.

We are talking about a traditional anti-discrimination guarantee. You are prohibited from discriminating against an individual because of his or her membership in a group or based on a characteristic which is social condition.

Senator Beaudoin: My second question has to do with the *Vriend* case. In this bill, we have social conditions. That is clear. It has already been defined by some courts in this country. I do not have any problem with that.

Suppose we do not do that in this bill. Is it possible that the Supreme Court one day would come to the conclusion, as they have in the *Vriend* case, that because of their reading, they may read social condition into a statute where it is not? It is based on discrimination in both cases. In the *Vriend* case, it was sexual orientation, and in this case, of course, it is another kind of discrimination. Are you going that far?

Ms Jackman: I have, many times.

Senator Beaudoin: I do not disagree with that.

Ms Jackman: I made that very point in November. I have a scholarly article that I will share with you. I argued that the failure to prohibit discrimination against the poor violates the Canadian Charter. If this were litigated to the Supreme Court, it would be read in. I feel this is a doctrinally conservative stance. This is just about the only ground that is so egregious and so widely recognized that is not included. Why is not it included? Because this group has no powers. They are politically marginalized. How can justice minister McLellan say that they will deal with it later? This group has no power.

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Beaudoin: Il y a aussi les articles 45 et 49 de la Charte québécoise qui disent: Susceptible de lui assurer un niveau de vie décent.

[Traduction]

C’est assez proche de la notion de «condition sociale», mais pas tout à fait équivalent.

Mme Jackman: Non.

On observe l’existence de deux types de dispositions parallèles, à tout le moins dans les codes internationaux. Il y a les dispositions qui visent à contrer la discrimination et les dispositions de fond qui visent à garantir les droits à l’égalité, comme le droit au logement et à l’alimentation, ou les dispositions équivalentes du genre de celles qu’on retrouve dans la Charte québécoise, qui rendent d’ailleurs cette charte très progressiste à cet égard dans le contexte canadien.

Nous voulons parler ici de garanties classiques contre une forme particulière de discrimination, à savoir l’interdiction de réserver à une personne, en raison de son appartenance à une catégorie sociale donnée ou en se fondant sur une caractéristique tenant à sa condition sociale, un traitement différent de celui qu’on accorde aux autres.

Le sénateur Beaudoin: Ma deuxième question a trait à l’arrêt *Vriend*. Dans le présent projet de loi, nous proposons, bien entendu, d’inclure la notion de condition sociale. Cette notion a déjà été définie par quelques tribunaux de notre pays. Elle ne me pose pas problème.

À supposer que nous n’en fassions pas mention dans le présent projet de loi, se pourrait-il qu’un jour la Cour suprême en vienne à la conclusion, comme elle l’a fait dans l’arrêt *Vriend*, que la condition sociale lui apparaît constituer implicitement un motif de distinction illicite, même si ce motif n’est pas mentionné dans la loi? La Cour suprême verrait ainsi de la discrimination dans ces deux causes. Dans l’arrêt *Vriend*, le motif de discrimination était l’orientation sexuelle, et dans l’hypothèse que j’avance, il s’agirait, bien entendu, d’un autre motif. Iriez-vous jusqu’à affirmer cela?

Mme Jackman: Je l’ai fait à maintes reprises.

Le sénateur Beaudoin: Je le vois du même oeil que vous.

Mme Jackman: J’ai avancé exactement la même hypothèse en novembre. Je vais vous remettre un article où je traite de ce sujet en profondeur. J’y soutiens que le défaut d’interdire la discrimination à l’endroit des pauvres contrevient à la Charte canadienne et que si la Cour suprême devait statuer sur cette question, elle considérerait que ce motif est implicitement contenu dans la loi. J’estime d’ailleurs que sur le plan doctrinal, cette position est conservatrice. C’est à peu près le seul motif de discrimination aussi notoire et aussi largement reconnu qui ne soit pas inclus dans la loi. Pourquoi ne l’y inclut-on pas? Parce que les gens de cette catégorie n’ont aucun pouvoir, parce qu’ils sont politiquement marginalisés. Comment Mme McLellan, notre ministre de la Justice, peut-elle prétendre qu’on s’attaquera à cette question plus tard? Cette catégorie de citoyens n’a aucun pouvoir.

Senator Beaudoin: The logic of the jurisprudence is strongly in your favour.

Ms Jackman: In November, I argued that if there were a Charter challenge based on the under-inclusion of the Canadian act, that it would be successful. With the *Vriend* decision, my factum is there.

Senator Beaudoin: I agree with that, but it is much better to say that in the statute itself, as my colleague is doing.

Ms Jackman: Section 52 of the Canadian Constitution states that the Constitution is the supreme law of Canada. The executive and legislative branches have a duty to comply with the Charter. We should not have to litigate to the courts and create this horrible democracy-rights false debate as occurred in Alberta, this idea that somehow the courts are behaving anti-democratically by dictating the principles to the legislatures. The legislatures should be acting on their own when such a clear case of unconstitutionality is brought to their attention.

Senator Gigantès: We talk of sexual discrimination. By that, we mean homosexual.

Senator Beaudoin: Sexual orientation.

Senator Gigantès: Sexual orientation means other-sex relationships, really. You do not generally discriminate against people of different sexual association. I agree that we should not discriminate, but animalism is a sexual orientation.

I am talking in favour of precision, not in favour of the concepts. I am making a point about precision. I do not like terms that can be interpreted in more than one way. I do not like the word "egregious" because it can mean extremely bad or extremely good, and we should drop it.

"Sexual orientation" is not a precise term. I do not like it.

The Chairman: Senator Gigantès, we are not discussing that particular amendment to the Human Rights Code. That is over and done with. We are discussing social condition.

Ms Jackman: I think sexual orientation is a good example because it illustrates that a term which might appear imprecise in the abstract has a very well-established, well-defined legal meaning, to the point where one would almost not think of interpreting it any other way.

I think this illustrates that certain expressions in human rights law become normalized, sexual orientation being one and social condition being another.

Le sénateur Beaudoin: La logique de la jurisprudence penche fortement en votre faveur.

Mme Jackman: En novembre, j'ai soutenu que si l'omission de ce motif dans nos lois était contestée devant les tribunaux en vertu de la Charte, les plaignants auraient gain de cause. Le jugement qui a été rendu dans l'arrêt *Vriend* illustre ma thèse.

Le sénateur Beaudoin: Je partage votre opinion là-dessus, mais il est nettement préférable de mentionner ce motif dans la loi, comme le propose notre collègue.

Mme Jackman: L'article 52 de la Constitution canadienne établit que la Constitution est la loi suprême du Canada. Les organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif ont le devoir de respecter la Charte. Nous ne devrions pas avoir à contester une telle question devant les tribunaux ni à tenir cet horrible faux débat sur les droits démocratiques, comme ce fut le cas en Alberta, à partir de la prétention que les tribunaux agissent à l'encontre des principes démocratiques lorsqu'ils dictent des règles de conduite aux gouvernements. Les gouvernements devraient d'eux-mêmes rectifier le tir quand un cas aussi notoire de violation de la Constitution est porté à leur attention.

Le sénateur Gigantès: Lorsque nous parlons de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, nous visons au fond l'homosexualité.

Le sénateur Beaudoin: Non, l'orientation sexuelle.

Le sénateur Gigantès: L'orientation sexuelle s'entend ici à vrai dire de tout comportement sexuel qui s'écarte de la norme. En principe, on ne doit pas poser d'actes discriminatoires envers ceux qui ont des relations sexuelles marginales. Je conviens avec vous que ce genre de discrimination n'est pas acceptable, mais la bestialité est aussi une forme d'orientation sexuelle.

Je ne veux pas m'attacher ici au fond, mais à la forme. Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait être précis. Je n'aime pas les termes qui portent à interprétation. Ainsi, le mot «notoire» me déplaît, car il peut s'appliquer à ce qui est extrêmement bon et à ce qui est extrêmement mauvais, de sorte que nous devrions éviter de l'employer.

L'expression «orientation sexuelle» n'étant pas précise, elle ne me plaît pas.

La présidente: Monsieur le sénateur Gigantès, il n'est pas question ici d'amendement à propos de cette expression. Cette question a déjà été tranchée. Nous discutons de la notion de condition sociale.

Mme Jackman: Je crois que l'expression «orientation sexuelle» est un bon exemple, car elle illustre qu'une notion qui peut paraître vague dans l'abstrait a un sens bien établi et bien défini en droit, à tel point qu'on imagine mal qu'on puisse l'interpréter autrement.

Nous avons là, je crois, un bel exemple de la manière dont certaines expressions qu'on retrouve dans les lois sur les droits de la personne en viennent à être interprétées d'une manière uniforme. C'est le cas des notions d'orientation sexuelle et de condition sociale.

Within the Canadian legal culture and tradition, social condition now has a well-established meaning, as does sexual orientation. It will preclude a lot of claims of the type that I think Senator Gigantès is concerned about because they do not encapsulate the idea of disadvantage.

Being a widower is a social condition, but it is not one that immediately makes one think of disadvantage or marginalization.

The Chairman: The bill already covers marital status, I might point out.

[Translation]

Senator Joyal: In your opening remarks, you referred to the International Covenant on Human Rights. Is the notion of social condition explicitly mentioned as a prohibited ground of discrimination in the international instruments to which Canada is a party?

Ms. Jackman: No.

Senator Joyal: In none of them?

Ms. Jackman: Not that I know. I am not an expert on international law, but I would think that social condition is not encapsulated into those instruments as a prohibited ground of discrimination. As I mentioned, what are guaranteed in international covenants, for example, are some systemic equality rights like the access to social security benefits and to health services. It probably illustrates the way those things were seen when those treaties have been adopted, that is, in the years 1940 for the Universal Declaration and in the years 1960 for the agreements or covenants.

Senator Joyal: In the case of the European countries, does the European Charter of Rights formally mention social condition as a prohibited ground of discrimination?

Ms. Jackman: Yes, though I must confess my ignorance of the European legislation. I read the transcript of your hearings only this morning, but I undertake to check that information and to forward it to the senators. I know that at your last meeting the question was asked, but I undertake to provide you an answer in writing shortly concerning the European agreement and other regional covenants, if there are any others available. I suspect that there may also be some constitutional instruments in the case of South Africa and India or possibly some regional covenants for South America.

[English]

The Chairman: If I may interject, Article 2 of the United Nations Universal Declaration of Human Rights, says:

Everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other

Dans la culture et la tradition juridiques canadiennes, l'expression «condition sociale» a maintenant un sens bien établi, tout comme l'orientation sexuelle. Cette absence d'ambiguïté préviendra d'ailleurs toute une foule de contestations sur la base de motifs comme ceux que le sénateur Gigantès a donnés en exemple, car les situations auxquelles se réfèrent ces motifs ne comportent pas de connotation qui fasse songer à la condition de défavorisé.

Être veuf, c'est une forme de condition sociale, mais ce n'en est pas une qui donne tout de suite à penser que le sujet risque fort d'être défavorisé ou marginalisé.

La présidente: Je vous ferai remarquer qu'il est déjà question de l'état matrimonial dans le projet de loi.

[Français]

Le sénateur Joyal: Vous avez fait référence dans votre présentation d'ouverture au Pacte international des droits de la personne. Est-ce que dans les instruments internationaux auxquels le Canada est partie, le concept de condition sociale comme motif de discrimination est mentionné formellement?

Mme Jackman: Non.

Le sénateur Joyal: Dans aucun?

Mme Jackman: Pas à ma connaissance. Je ne suis pas experte en droit international mais, selon moi, comme motif prohibé de discrimination, la condition sociale n'est pas comprise. Comme je l'ai mentionné, ce que l'on a, par exemple, dans les conventions internationales, ce sont des garanties d'égalité systémique comme l'accès à la sécurité sociale ou aux services de la santé. Cela reflète probablement la mentalité à l'époque où ces traités ont été adoptés, c'est-à-dire les années 1940 pour la Déclaration universelle et les années 1960 pour les conventions ou les pactes.

Le sénateur Joyal: Au niveau des pays européens, est-ce que la Charte européenne des droits de la personne mentionne de façon formelle la condition sociale comme motif de non-discrimination?

Mme Jackman: Oui. J'avoue cependant mon ignorance quant à la législation européenne. Je n'ai lu vos procès-verbaux que ce matin, mais je m'engage à vérifier cela afin de pouvoir faire parvenir cette information aux sénateurs. Je sais que dans votre réunion antérieure on a posé cette question, mais je m'engage à vous fournir une réponse écrite sous peu sur la convention européenne ou sur d'autres pactes régionaux, s'il en existe d'autres. Je soupçonne qu'il existe peut-être des Constitutions pour l'Afrique du Sud et l'Inde ou possiblement des pactes régionaux pour l'Amérique du Sud, par exemple.

[Traduction]

La présidente: Je m'excuse de vous interrompre, mais l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies dit:

Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe,

opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Social origin and property are in there.

Senator Joyal: The reason I raised the issue is because the notion of social condition, as Professor Jackman has stated quite clearly, was not a ground of discrimination recognized by society when the United Nations Charter of Rights was proposed in 1948. Of course, through the years, there has been, as you properly stated, many regional instruments and international instruments that complemented the United Nations Declaration. That Declaration established a broad framework but, in fact, if you look into all those regional and complementary instruments, there are many notions in there. Senator Beaudoin, who has studied that for part of his life, knows that we always try to see if the subject we are studying could fit into one of the headings of the United Nations. There is no doubt in my mind that there have been more recent international instruments, as you said, in the late 1960s, early 1970s, which have been discussed and amended and that refer to social conditions on the basis of what we have in mind. I am speaking of instruments that essentially relate to the economic means of the person and their associated standard of living.

This is essentially what one has in mind when discrimination is discussed. Those of us who watched television last night discovered that a bank had asked someone for \$25 more to open an account because the person was on social assistance. That could be interpreted as grounds for discrimination based on social condition. Another citizen who was not on social assistance would be able to open an account with only \$5.

That is discrimination. In all fairness, the bank in question the next day issued a statement that it will stop that procedure. This is a clear illustration to me that this is discrimination on the basis of social condition. It is essentially because the person received assistance from governments in a certain number of circumstances that the person is discriminated against. The burden on the person is greater than on other grounds.

I realize, Professor Jackman, you are in that field on a continuous basis, just as is Senator Beaudoin, and I feel it is an important element of information for us to know about the regional instruments related to human rights so that we could get to the same initiative if there have been decisions at the European court level about the interpretation of that. If you can do that at the same time, it would be very helpful for the members of this committee.

de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

On y mentionne l'origine sociale et la fortune.

Le sénateur Joyal: Si j'ai soulevé cette question, c'est que la notion de condition sociale, comme Mme Jackman l'a très clairement expliqué, n'était pas un motif de distinction illicite reconnu par la société à l'époque de l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies en 1948. Évidemment, comme vous l'avez si bien fait remarquer, de nombreux instruments régionaux et internationaux sont venus s'ajouter au fil des ans à la Déclaration des Nations Unies. Cette déclaration établissait un cadre général, mais quand on examine tous ces instruments régionaux complémentaires, on constate qu'ils contiennent de nombreuses notions qui ne figuraient pas dans la Déclaration des Nations Unies. Le sénateur Beaudoin, qui a passé une partie de sa vie à se pencher sur ces questions, sait que nous nous efforçons toujours de vérifier si les sujets que nous examinons peuvent cadrer dans l'une ou l'autre des rubriques de la Déclaration des Nations Unies. Il ne fait aucun doute que, comme vous l'avez mentionné, on a vu des conventions internationales plus récentes, qui remontent à la fin des années 60 et au début des années 70, faire l'objet de débats et de modifications pour y intégrer la notion de «condition sociale» dans le même esprit que nous le faisons aujourd'hui. Je veux parler de dispositions qui font expressément référence aux moyens financiers d'une personne et à son niveau de vie.

C'est essentiellement ce qui nous vient à l'esprit quand on discute de ce type de discrimination. Ceux d'entre nous qui ont regardé la télévision hier soir ont appris qu'une banque avait exigé d'une personne qu'elle verse un montant additionnel de 25 \$ pour s'ouvrir un compte, du seul fait qu'elle était prestataire de l'aide sociale. Une telle exigence pourrait être interprétée comme un motif de distinction illicite fondé sur la condition sociale si cette notion figurait dans la loi, car quiconque n'est pas prestataire de l'aide sociale peut s'ouvrir un compte à cette banque en ne versant que 5 \$.

C'est de la discrimination. En toute justice, la banque en question a annoncé le lendemain qu'elle cesserait cette pratique. Ce virement de cap illustre très bien, à mon avis, que cette banque commettait un acte discriminatoire fondé sur la condition sociale. C'est essentiellement parce que la personne avait reçu une aide gouvernementale dans diverses circonstances qu'elle était ainsi victime de discrimination. On exige davantage des assistés sociaux que de n'importe quelle autre personne.

Je constate, madame Jackman, que, tout comme le sénateur Beaudoin, vous vous intéressez sans cesse de près à ce domaine. Or, il serait important, je crois, que nous prenions connaissance des diverses conventions régionales qui portent sur les droits de la personne pour pouvoir nous inspirer de ce qui se fait ailleurs sur ce chapitre, pour savoir, par exemple, si des tribunaux européens ont déjà interprété dans les décisions qu'ils ont rendues jusqu'ici la notion qui nous intéresse. Par conséquent, si vous pouviez faire quelque recherche en ce sens, vous rendriez un service fort apprécié aux membres de notre comité.

The Chairman: For the record, I have two of these regional examples here. I do not have any results of court decisions on them. The Council of Europe, European Treaties Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which was begun in 1950 but added to in protocol number 8 in 1985, repeats almost exactly the same words as the United Nations Declaration.

The Inter-American Commission on Human Rights, the Organization of American States, dated 1996, uses slightly different language but it uses the terms: national or social origin, economic status, birth or any other social condition.

Senator Joyal: Could this be used to fight discrimination on the basis of social condition, if someone happened to belong to the Métis people, for instance? For many reasons, people wish to have special exclusions or conditions imposed upon a group.

Sometimes I am puzzled. For example, when Senator Gigantès says that when we legislate, it should be meaningful, there should be common understanding per se, on what we wish to do. On some other grounds, I prefer that the notion be flexible, so that through the years the interpretation could adapt to the social recognition of some non-discrimination. There are two schools of thought. I do not say that I share the point of the restrictive definition. On the contrary, I am leaning towards a motion which is more flexible and allows the courts to adapt the interpretation to what people or society at a given point are able to recognize as a non-discriminatory situation, or a situation that should be banned.

I feel that it would be helpful, certainly following your remark, Madam Chairman, if Professor Jackman could research how the European court might have interpreted that.

The Chairman: Professor Jackman, please follow Senator Joyal's suggestion through and, if there is some case law, let us know about it.

Ms Jackman: I will discuss that with some of my international colleagues.

The Chairman: If we receive anything from you, we will circulate it immediately.

Senator Bryden: A few things concern me. The broader the terminology, the more apt it is that the courts will end up making the law, not Parliament. I come from an old school that says parliaments make laws, and courts interpret them. Since the Charter of Rights and Freedoms, indeed, I feel that may have been somewhat reversed.

La présidente: Pour le bénéfice du compte rendu, je vous mentionne que j'ai ici deux exemples de ce type de conventions régionales. Je n'ai toutefois aucun renseignement concernant des jugements qui auraient été rendus aux termes de ces conventions. Le Conseil de l'Europe, dans sa Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés — qui a été adoptée en 1950 et à laquelle on a ajouté le protocole numéro 8 en 1985 —, reprend à peu près dans les mêmes termes les principes qu'on retrouve dans la Déclaration des Nations Unies.

La Commission interaméricaine des droits de l'homme, créée par l'Organisation des États américains en 1996, utilise un langage un peu différent, mais elle emploie les expressions origine nationale ou sociale, situation économique, naissance ou autre condition sociale.

Le sénateur Joyal: Pourrions-nous invoquer ce genre de disposition pour combattre la discrimination fondée sur la condition sociale dans le cas d'une personne qui appartiendrait au peuple métis, par exemple? Pour bien des raisons, des gens veulent que des catégories de personnes soient visées par des exclusions ou des conditions spéciales.

Il y a parfois des choses qui me rendent perplexe, par exemple que le sénateur Gigantès dise que, pour qu'on ne se méprenne pas sur nos intentions, nous ne devrions employer dans nos lois que des termes dont la signification est claire, que tous interpréteront normalement de la même manière. Pour d'autres motifs, je préfère personnellement qu'on s'en tienne à des notions souples qui, au fil des ans, peuvent être interprétées différemment, en fonction de l'évolution de ce que la société considère comme motifs de distinction illicite. Il existe deux écoles de pensée à ce propos. Je ne dirais pas que je favorise l'utilisation de définitions restrictives. Au contraire, je penche plutôt en faveur de l'emploi de notions souples, qui permettent aux tribunaux d'ajuster leur interprétation de ces notions en fonction de ce que la population ou la société à une époque donnée reconnaît comme situation non discriminatoire ou comme attitude à bannir.

J'ai le sentiment, madame la présidente, du moins après avoir entendu vos propos, qu'il serait utile que Mme Jackman fasse des recherches pour trouver comment les tribunaux européens interprètent cette notion.

La présidente: Madame Jackman, je vous saurais gré de donner suite à la suggestion du sénateur Joyal et de nous faire part du résultat de vos recherches, si jamais vous trouvez quelque précédent intéressant.

Mme Jackman: Je vais discuter de la question avec quelques-uns de mes collègues qui se spécialisent en droit international.

La présidente: Si vous nous faites parvenir de la documentation, nous nous empresserons d'en faire la distribution.

Le sénateur Bryden: Il y a un certain nombre de choses qui m'inquiètent. Plus la terminologie sera vague, plus nous nous exposerons à ce que ce soit les tribunaux et non le Parlement qui légifèrent. Je viens de l'ancienne école où l'on disait qu'il appartenait aux Parlements de faire les lois, et aux tribunaux de les interpréter. Depuis l'adoption de la Charte des droits et

The broad term "social condition," which has now become quite understood by many people, includes what? I assume there are things we have not seen under the sun that would be caught under that.

For example, if a family is denied the opportunity to rent an apartment on the basis that they are addicted to drugs, even though they drive a nice car and are quite well off, would "social condition" give them a right of action?

Ms Jackman: That is an excellent question. Historically, addiction, in human rights terms, would be included under the ground of disability. That is the way we have been dealing with illnesses. However, might someone find it easier to plead social condition? It would depend on the circumstance. A middle-class, cocaine-addicted couple turned down for an apartment would face difficulty because the common thread to the grounds is historic and continuing disadvantage and vulnerability to stereotype and marginalization.

If you asked whether it would be discrimination based on social condition if a municipality regulated to keep crack-houses out of the neighbourhood, both the Canadian Charter and the provincial and federal codes include the ability for the person accused of discrimination to demonstrate that the discriminatory gesture was justifiable.

Senator Bryden: If, for example, a municipality denies the use of one of their properties as a halfway house because it will be inhabited by people who used to be in a penitentiary, have served their time and are finding their way back into the community, would that be prohibited under "social condition"?

Ms Jackman: That clearly would.

Senator Bryden: Even though these people were all wealthy?

Ms Jackman: Yes. One could argue that it would, even if you did not enact "social condition," because Bill S-5 included a provision about multiple grounds. We have a case like that from Winnipeg. In the *City of Winnipeg v. The Winnipeg Alcoholism Foundation*, a Manitoba Court of Appeal decision recognized that a municipal by-law prohibiting group homes from setting up in middle-class neighbourhoods violates section 15 of the Charter, based primarily on disability, but also on age.

libertés, je crois que c'est un peu l'inverse qui se produit en réalité.

Que peut désigner au juste la notion vague de «condition sociale», que de nombreuses personnes semblent maintenant très bien comprendre? Je suppose que ce concept pourrait englober des choses qu'on aurait du mal à imaginer.

Par exemple, une famille qui se verrait refuser la possibilité de louer un appartement sous prétexte que certains de ses membres sont des drogués, même s'ils sont relativement à l'aise et qu'ils ont une belle voiture, pourrait-elle invoquer devant le tribunal la condition sociale comme motif de discrimination?

Mme Jackman: C'est une excellente question. Historiquement, la toxicomanie, dans un litige relatif aux droits de la personne, serait incluse dans la notion de déficience. C'est d'ailleurs ainsi qu'on a traité les différents cas de maladie dans le passé. Quelqu'un pourrait-il toutefois juger qu'il aurait avantage à invoquer plutôt comme motif de discrimination la condition sociale? Tout dépendrait des circonstances. Un couple de cocaïnomanes de la classe moyenne qui se verrait refuser la location d'un appartement aurait difficilement gain de cause en invoquant ce motif, parce que ce sur quoi on s'appuie généralement pour juger du bien-fondé d'une telle allégation de discrimination, c'est l'existence ou non depuis longtemps et de manière continue d'une situation de défavorisé et de vulnérabilité aux stéréotypes et à la marginalisation.

Si vous me demandiez si le fait pour une municipalité d'adopter un règlement interdisant les fumeries de crack sur son territoire constituerait un acte discriminatoire fondé sur la condition sociale, je vous dirais que tout autant la Charte canadienne que les codes provinciaux et fédéraux permettent à quiconque se voit accusé d'avoir commis un acte discriminatoire de faire la preuve qu'il était justifié d'agir comme il l'a fait.

Le sénateur Bryden: Si, par exemple, une municipalité refusait qu'une de ses propriétés soit utilisée comme maison de transition sous prétexte qu'elle serait habitée par des ex-détenus qui ont purgé leur peine et qui souhaitent se réinsérer dans la société, son refus serait-il considéré comme un motif de distinction illicite fondé sur la condition sociale?

Mme Jackman: Absolument.

Le sénateur Bryden: Même si ces gens étaient tous à l'aise financièrement?

Mme Jackman: Oui. On pourrait même dire qu'il serait considéré discriminatoire, même si la notion de «condition sociale» n'était pas incluse dans la loi, car le projet de loi S-5 contient une disposition qui énumère déjà de nombreux motifs de distinction illicite. Nous avons eu une cause semblable à Winnipeg. Dans l'affaire *City of Winnipeg c. The Winnipeg Alcoholism Foundation*, la Cour d'appel du Manitoba a rendu une décision reconnaissant qu'un règlement municipal qui interdit l'implantation de foyers de groupe dans un quartier de classe moyenne contrevient à l'article 15 de la Charte, étant donné qu'il établit une distinction illicite fondée non seulement principalement sur la déficience, mais également sur l'âge.

Senator Bryden: Is it possible for an identifiable group to take class action under the human rights legislation?

Ms Jackman: It would depend on the province you were in and whether there was class action legislation available. I am not aware of class action, human rights litigation.

Senator Bryden: If it had happened in this day and age, I think that someone would have taken some action, under human rights protection legislation, for the incarceration of the Japanese during World War II. If you follow that logically to its end, is it not the case that the poor people in this country have an action against the rest of our system because they continue to be discriminated against?

Ms Jackman: In theory, yes, but practically, you are dealing with the law. The Canadian Human Rights Act, the Charter and the provincial codes all provide for individual complaints by individual victims about discrete individual or state action, depending upon whether or not you are dealing with the Charter. Under the Canadian code, it would be very difficult, if not impossible, to make a systemic discrimination claim about fiscal policy.

Senator Bryden: Perhaps that is the amendment we should be making to this.

Ms Jackman: It would be a lot more radical.

Senator Bryden: Whenever societies do not have the means to address their real problems, they fiddle with the edges by making various amendments and regulations. We have always had the poor, and we should have fixed the problem before. However, we do not have any money, so we will do this.

One of the dangers in that may be that there are people who pursue new items to be included in things like this. For example, sexual orientation is now included in almost all human rights legislation. There is now a bit of a movement afoot in California for gender identity to also be included in order to stop discrimination against cross-dressers and transvestites. There seems to be an endless stream of things that such people need to be protected from.

Ms Jackman: That is where we may part ways. I look at our social and political landscape and ask what are the most common forms of discrimination that people experience, and whether they are included under our federal, provincial and constitutional guarantees. Political conviction — an example of which we are seeing here in Ottawa with the new chief administrator of the Ottawa Hospital — is only protected in a few provinces. Apart from that, social condition or poverty is about the only one that is widely recognized and that is still not entrenched. I do not see a floodgates problem. I do not see a plethora of groups and grounds

Le sénateur Bryden: Des personnes appartenant à une catégorie identifiable de citoyens pourraient-ils intenter un recours collectif en invoquant une loi sur les droits de la personne?

Mme Jackman: Tout dépendrait de la province où l'affaire serait survenue et de l'existence ou non d'une loi sur le recours collectif dans cette province. J'ignore s'il y a déjà eu des recours collectifs concernant un litige relatif aux droits de la personne.

Le sénateur Bryden: Si cet événement se produisait par les temps qui courent, je crois qu'il se trouverait bien quelqu'un pour intenter un recours collectif en vertu de la législation sur la protection des droits de la personne pour faire déclarer discriminatoire l'incarcération des Japonais durant la Seconde Guerre mondiale. Si on poursuit ce raisonnement jusqu'au bout, n'est-ce pas que les pauvres de notre pays pourraient intenter un recours collectif contre le reste de la société parce qu'on persiste à les traiter d'une manière discriminatoire?

Mme Jackman: En principe, oui, mais, en pratique, il faut s'en remettre à ce que dit la loi. La Loi canadienne sur les droits de la personne, la Charte, de même que les codes provinciaux stipulent tous que c'est aux victimes elles-mêmes qu'il incombe d'intenter des poursuites relatives à des actes discriminatoires perpétrés par une personne ou par l'État. Aux termes de nos lois, il serait par exemple très difficile, voire impossible, de prétendre que telle politique budgétaire constitue un cas de discrimination systémique.

Le sénateur Bryden: Peut-être que c'est le genre d'amendement que nous devrions proposer.

Mme Jackman: Il serait beaucoup plus radical que celui-ci.

Le sénateur Bryden: Quand la société n'est pas capable de s'attaquer aux vrais problèmes, elle se donne bonne conscience en adoptant ou en modifiant des lois et des règlements. Nous avons toujours eu des pauvres, et nous aurions dû régler ce problème bien avant aujourd'hui. Mais comme nous n'avons pas les ressources financières voulues, nous allons nous contenter d'adopter cet amendement.

Un des dangers dans tout cela, c'est que des gens essaient de faire inclure toutes sortes de notions nouvelles dans des lois comme celle-ci. Par exemple, presque toutes les mesures législatives se rapportant aux droits de la personne comportent maintenant des dispositions à propos de l'orientation sexuelle. On assiste actuellement en Californie à l'apparition d'un mouvement constitué de gens qui voudraient faire inclure la notion d'identité sexuelle dans la loi pour enrayer la discrimination dont sont victimes les transsexuels et les travestis. Il semble y avoir une multitude de choses contre lesquelles ces gens veulent se protéger.

Mme Jackman: C'est là que nous divergeons peut-être d'opinion vous et moi. J'observe notre contexte social et politique et je me demande de quelles formes de discrimination les gens sont le plus fréquemment victimes, puis j'essaie de voir s'il existe dans nos lois fédérales et provinciales, de même que dans nos garanties constitutionnelles, des dispositions pour les prévenir. Le droit à ses opinions politiques — que d'aucuns voudraient supprimer au nouveau directeur général de l'hôpital d'Ottawa — n'est protégé que dans quelques provinces. À part cette notion, celle de condition sociale ou de pauvreté est à peu près la seule

waiting. This is one group, one ground, that has been waiting a long time. Perhaps because of where I am, I do not see that many groups where the discrimination has been clearly demonstrated and where no action has been taken.

Senator Bryden: You may be absolutely correct.

I have two areas of concern. The first is, who is caught under this umbrella? We will not know that until ingenious people test it and ingenious judges expand it. The second is a much more philosophical concern, and that is that our society is fiddling with the edges. It takes money to help poor people, not only laws.

Ms Jackman: We can debate whether rights actually do anything. Being a constitutional lawyer, I believe that rights have some importance.

In terms of the floodgates issue, the guarantee of social condition has been in the Quebec charter for at least a decade. I have turned up three or four cases.

Senator Kinsella: Senator Joyal raised important questions. My understanding from my reading of the European system is that under the European Convention on Human Rights there is an article 14, just as in the two United Nations covenants, that lists the prohibited grounds of discrimination or other status, as we have, open ended, in section 15 of the Charter.

However, in the European Social Charter, there is explicit reference to guaranteeing equality and non-discrimination because of poverty.

Senator Joyal: That is what stays in my mind after reading it a while ago. I was sure it was there.

Senator Kinsella: I am sorry that Senator Bryden left. When I was the Commissioner of Human Rights in New Brunswick, we had a few cases of gender identity, which we dealt with under the prohibition of discrimination on the grounds of sex.

Senator Gigantès: How do the words "transvestite" and "gender identity" mesh? Explain that to me.

Senator Kinsella: Senator Bryden gave us his explanation.

qui soit largement reconnue, mais non encore incluse dans nos lois. Je ne crois pas que l'inclusion d'une telle notion risquerait de déclencher une avalanche de litiges. Je ne vois pas qu'il y ait une pléthore de groupes qui n'attendent que cela pour porter leur cause devant les tribunaux. Il y a cependant une catégorie de citoyens qui attend vraiment depuis longtemps d'être protégée. Peut-être ma vision est-elle subjective, mais il ne me semble pas y avoir bien des catégories de gens qui soient manifestement victimes de discrimination et qui ne bénéficient pas encore de ce genre de protection.

Le sénateur Bryden: Vous avez peut-être tout à fait raison.

Il y a deux aspects de cette question qui me préoccupent. Premièrement, qui serait protégé par l'inclusion de cette notion? Nous ne le saurons qu'une fois que des gens astucieux auront pris soin de le faire établir par les tribunaux et que des juges bien malins auront trouvé le moyen d'élargir la portée de la notion en question. Mon deuxième sujet d'inquiétude est d'ordre plus philosophique et concerne le fait que notre société cherche tout au plus à se donner bonne conscience. Il faut y mettre de l'argent pour aider les pauvres, pas seulement des lois.

Mme Jackman: Nous pouvons toujours débattre de la question de savoir si les droits sont utiles à quelque chose. En tant que spécialiste en droit constitutionnel, je crois que les droits ont une certaine importance.

Pour ce qui est de la possibilité que les gens se ruent d'assaut sur les tribunaux, je vous ferai remarquer qu'alors que la protection contre la discrimination fondée sur la condition sociale figure dans la Charte québécoise depuis au moins une décennie, je n'ai trouvé que trois ou quatre causes de discrimination fondée sur ce motif.

Le sénateur Kinsella: Le sénateur Joyal a soulevé des questions importantes. Pour avoir pris connaissance de textes législatifs européens pertinents, je constate que l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, à la façon des deux pactes des Nations Unies, énumère une série non exhaustive de motifs de distinction illicite, tout comme le fait l'article 15 de la Charte.

La Charte sociale européenne est toutefois explicite sur la garantie des droits à l'égalité et sur l'interdiction de tout acte discriminatoire fondé sur la pauvreté.

Le sénateur Joyal: C'est l'idée que j'en ai gardée depuis que j'ai lu cette charte il y a un certain temps. J'étais sûr que la notion de pauvreté y était mentionnée.

Le sénateur Kinsella: Je regrette que le sénateur Bryden soit parti. Du temps où j'étais commissaire aux droits de la personne au Nouveau-Brunswick, nous avons été saisis de quelques cas de discrimination fondée sur l'identité sexuelle, que nous avons tranchés en invoquant l'interdiction de tout acte discriminatoire sur la base du sexe.

Le sénateur Gigantès: Comment les mots «travestis» et «identité sexuelle» peuvent-ils aller ensemble? J'aimerais qu'or me l'explique.

Le sénateur Kinsella: Le sénateur Bryden nous a fourni une explication.

Senator Gigantès: He just mentioned it. He mentioned transvestites, cross-dressers and gender identity.

The Chairman: I know this is a topic of extreme interest to you, but it is aside from the point of this bill that we are talking about right now. I believe Senator Beaudoin has a question to follow.

[Translation]

Senator Beaudoin: You made reference to the fact that since 1948 we have had many international instruments. They are now much more precise than was the great Charter of 1948, which was the first one to be adopted. That's why we should follow the theory which says that we should not try to define very precisely everything which is happening, because we would spend all our time amending legislation. I don't know what is your opinion about that, but for me, a constitution and a charter of rights should be written in quite general terms, otherwise we would have to change laws every week like we are doing for the Income Tax Act. No one reads the Income tax Act just for the fun of it, whereas many people read the American Constitution or other constitutional acts because they are generally well done. I belong to the second school of thought which believes that we should grant our judges a lot of power, otherwise we would spend our time legislating and amending legislation.

Ms. Jackman: That's the advantage of a model like the Canadian Charter. The way article 15 has been drafted is very good because it provides examples. The existence of a guiding principle makes its interpretation easier. That's the objective. For example, in Ontario, the case of farmworkers has been recently pleaded in order for them to be no longer excluded from the protection granted to workers in general.

[English]

It is hard to imagine we would include in our list farm workers, but that is the advantage of a more general or an open-ended list. It provides the possibility for people who are at a very specific disadvantage, like farm workers with respect to employment standards and collective bargaining legislation, to at least try to make the claim.

Senator Beaudoin: To come back to the *Vriend* case, I think the Supreme Court was right. Of course, it is exactly against the first theory outlined by the Senator Bryden. Senator Bryden seems to feel that we have to legislate very clearly, very precisely, and perhaps I am wrong, but I am inclined to think that he is not ready to give that much power to the judges. The *Vriend* case establishes clearly that the courts not only interpret the law, but they may, with the read-in theory, say that such and such a word should be in the law. In other words, if Senator Cohen has her piece of legislation passed, there will be no doubt as to the law. But if she does not get that piece of legislation passed, it will be up to the Supreme Court to interpret the law by the read-in theory. The second school of thought gives a lot of powers to the tribunals and the courts. To me, it is not a big problem.

Le sénateur Gigantès: Il s'est contenté d'y faire allusion. Il a parlé de travestis, de transsexuels et d'identité sexuelle.

La présidente: Je sais que ce genre de sujet vous intéresse au plus haut point, mais il est en dehors de celui dont nous traitons dans le moment concernant ce projet de loi. Je crois que le sénateur Beaudoin aimerait poser une question susceptible de faire avancer la discussion.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: Vous avez fait référence au fait que depuis 1948, nous avons eu beaucoup d'instruments internationaux. Ils sont beaucoup plus précis maintenant dans les instruments internationaux que dans la grande Charte de 1948, qui est la première en date. C'est pour cela qu'on devrait adopter la thèse voulant que l'on ne définisse pas de façon très précise tout ce qui arrive, parce qu'on va passer notre temps à amender les lois. Je ne sais pas ce que vous pensez de cela, mais pour moi, une Constitution et une Charte des droits doivent être faites dans des termes assez généraux, sinon on serait obligé de modifier les lois toutes les semaines comme on le fait pour l'impôt sur le revenu. Personne ne lit la Loi de l'impôt sur le revenu pour s'amuser alors que beaucoup lisent la Constitution américaine ou d'autres parce qu'elles sont bien faites généralement. Je suis de la deuxième école où il faut donner beaucoup de pouvoir aux juges, sinon on va passer notre temps à légiférer et à modifier la législation.

Mme Jackman: C'est l'avantage du modèle de la Charte canadienne. La formulation que l'on retrouve à l'article 15 est très bonne parce qu'on donne des exemples. Cela facilite l'interprétation parce qu'on y trouve un fil conducteur. C'est l'objectif visé. Par exemple, en Ontario on a récemment plaidé pour que les «farmworkers» ne soient plus exclus de la législation en matière de protection des travailleurs.

[Traduction]

Je vois mal comment nous pourrions inclure nos travailleurs agricoles dans notre liste, mais c'est là l'avantage de s'en tenir à une liste générale non exhaustive. On offre ainsi la possibilité à des gens qui sont dans une position désavantageuse sur un plan bien précis, comme les travailleurs agricoles en ce qui concerne la législation sur les normes du travail et les conventions collectives, d'au moins essayer de faire valoir leurs droits.

Le sénateur Beaudoin: Pour en revenir à l'arrêt *Vriend*, je crois que la Cour suprême a rendu dans cette cause une décision judicieuse. Naturellement, cet arrêt va directement à l'encontre de la première théorie qu'a énoncée le sénateur Bryden. Le sénateur Bryden semble convaincu qu'il faut formuler les lois en termes très clairs et très précis, et, à moins que je ne me trompe, il n'est pas favorable à ce qu'on confère aux juges autant de pouvoir. L'arrêt *Vriend* établit clairement non seulement qu'il appartient aux tribunaux d'interpréter les lois, mais qu'ils peuvent, en se fondant sur la théorie de l'inclusion implicite, statuer que tel ou tel mot devrait figurer dans la loi. Autrement dit, si le sénateur Cohen réussit à faire adopter son projet de loi, la loi sera explicite à cet égard. Mais si la mesure législative qu'elle propose n'est pas adoptée, il appartiendra à la Cour suprême d'interpréter la loi en se fondant sur le principe de l'inclusion implicite. La deuxième école de pensée confère beaucoup de pouvoir aux tribunaux et aux

Ms Jackman: I think where Senator Bryden and I would part company is in the idea that it is anti-democratic for the courts to remedy a malfunction in our democratic system. This is what they are doing. *Vriend* was an excellent example of that. How can we say it is inconsistent with fundamental democratic principles for the court to step in and point out that the legislature is systematically ignoring or discounting the needs and views of a group that is weak in the process? That is why we have individual rights guarantees. Why have the executive and the legislature not moved to do this? It is because there is no political cost for not doing it. Is it anti-democratic for the court to order them to do this? I would say no. It is consistent with the idea that everyone has the right to participate in the basic institutions of their society, but I would prefer for the legislature to act and not wait for the court to force it to do so.

Senator Kinsella: There is another dimension to the same discussion. Is it not also true that over the many years during which we have had experience with anti-discrimination law in Canada, it is almost a dictum of our tribunals that liberal, generous, wide and broad interpretation is to be afforded human rights law? That speaks directly to the manner in which we deal with the drafting of the human rights law, that it should be broad, general and liberal, because that is the principle of judicial interpretation.

Ms Jackman: Yes. That is right. Here we have another analogy to tax law. Courts have adopted the same principle, the idea that the victim or the taxpayer is entitled to a generous interpretation of the law.

Senator Joyal: I think Senator Kinsella is right in principle, and I wonder if a fair compromise would not be that we could, in a preamble or explanatory note to the bill, say that we are including two or three specific elements. They will give an indication so that in fact some kind of a direction is suggested that is not limiting. That direction could be interpreted by comparison. In fact, it will maintain the objective we have as a legislature, that when we legislate, we want to have a minimum of knowledge of the immediate use of the legislation. But we will not enclose that use in a very fixed frame, so that it can be adapted to evolving circumstances. It would be something that would give us the assurance that we are not only doing something meaningful for the present, but something that will remain meaningful and useful in the years to come. I feel that there is a possibility of arriving at such a compromise, whereby we would satisfy ourselves that we are doing something right.

Senator Kinsella: There is agreement on that, I believe.

cours de justice. Quant à moi, je n'y vois pas vraiment de problème.

Mme Jackman: Je pense que là où le sénateur Bryden et moi-même allons nous trouver en désaccord, c'est à propos de l'idée qu'il serait antidémocratique que les tribunaux se chargent de remédier à une défaillance de notre régime démocratique. C'est précisément ce qu'ils font. L'arrêt *Vriend* l'illustre on ne peut mieux. Comment peut-on affirmer qu'en intervenant pour signaler que le pouvoir législatif ne tient absolument pas compte des besoins et des opinions d'une catégorie de sans-voix, la cour ne respecte pas les principes démocratiques fondamentaux? C'est justement pour cette raison que les droits individuels sont garantis. Pourquoi les pouvoirs exécutif et législatif n'ont-ils pas assumé leurs responsabilités à cet égard? Parce que, sur le plan politique, il n'est pas compromettant pour eux de s'en abstenir. La cour agit-elle de manière antidémocratique en ordonnant au pouvoir législatif de faire son devoir? À mon sens, non. Cette manière d'agir est tout à fait conforme au principe voulant que chacun ait le droit de contribuer au bon fonctionnement des institutions fondamentales de sa société, mais je préférerais que le pouvoir législatif agisse de sa propre initiative sans attendre que la cour lui ordonne de le faire.

Le sénateur Kinsella: Cette question comporte une autre dimension. N'est-il pas également vrai que tout au cours des nombreuses années qui se sont écoulées depuis que notre pays s'est doté d'une loi interdisant la discrimination, il a été reconnu quasi proverbialement que nos tribunaux se sont permis d'interpréter libéralement, généreusement et dans son sens large la législation relative aux droits de la personne? C'est précisément pour cette raison que nous sommes amenés à formuler ce type de loi dans des termes généraux et libéraux, conformément au principe de l'interprétation judiciaire.

Mme Jackman: Oui, vous avez raison. Encore là, on peut faire une analogie avec la Loi de l'impôt sur le revenu. Les tribunaux ont adopté le même principe à l'égard de cette loi, à savoir que la victime, le contribuable, a droit à une interprétation généreuse de la loi.

Le sénateur Joyal: Je crois que le sénateur Kinsella a raison en principe, et je me demande si le fait d'ajouter au projet de loi un préambule ou une note explicative disant que nous incluons deux ou trois éléments précis ne constituerait pas un compromis acceptable. Nous indiquerions en quelque sorte par là que la liste des motifs énumérés n'est pas exhaustive. Il y aurait alors place à interprétation par analogie. En fait, ce qu'un Parlement veut quand il légifère, c'est avoir une assez bonne idée de la façon dont la loi pourra être appliquée dans l'immédiat. On ne doit rien figer dans le temps, de manière à pouvoir interpréter la loi en fonction de l'évolution de la société. En agissant ainsi, nous aurions l'assurance que les principes énoncés non seulement sont adaptés aux circonstances actuelles, mais demeurent valables pour les années à venir. J'ai l'impression qu'il nous serait possible d'en arriver à un tel compromis; nous aurions alors la satisfaction d'avoir fait le bon choix.

Le sénateur Kinsella: Nous nous entendons tous sur ce principe, je pense.

Senator Gigantès: Coming to the question of what it is the courts do, there is the case of the drunken defence. The Supreme Court acquitted someone because he was drunk when he beat a crippled woman in a wheelchair nearly to death and assaulted her sexually. The Department of Justice was not willing to touch the sacred *mens rea*. The Senate pushed a bill prohibiting this defence. I was the one who wrote the bill and proposed it. My basic argument was that *mens rea* is forgotten in vehicular homicide. Now when someone says, "I was drunk and therefore I cannot be held responsible when I was driving my car and killed someone," that is not a defence.

We are talking about an instrument. Why is it a defence when you use a baseball bat and not a defence when you use a motor car? In that case, Justice Sopinka begged us to legislate. The Department of Justice and the House of Commons did not do it. We had to do it and push it down their throats, to some extent. The courts are ambivalent on these things. Sometimes they will be generous and open-minded, sometimes they interpret generous and open-minded as a defence of the drunken brute. We must defend the rights of everyone, including drunken brutes and wife-beaters.

Senator Cohen: Ms Jackman mentioned that it is surprising that social condition or poverty, which is so widely recognized everywhere, is not included in the Human Rights Act because the group does not have power. There is no political will when you do not have power.

Senator Bryden said that what they really want is money. Yes. However, if you cannot give them money, then you must give them hope and self-respect. They must be able to live in a world that treats them the way we want to be treated. Therefore, if we cannot do the one thing, at least let us say that we are responsible for doing the other.

Senator Gigantès: In defence of Senator Bryden, he did not say that they want money. He said that it takes money.

Senator Cohen: I agree.

Senator Gigantès: If we are sufficiently generous towards the poor, our hugely rich society would find the money to help them. Instead, all we do is give them the right to litigate.

Senator Cohen: If you were in their shoes and if you experienced what they experience, you would say, "Thank God for giving me that right."

Le sénateur Gigantès: Pour en revenir à la question de ce que font les tribunaux, voyons ce qu'il en est du cas de l'ivresse comme circonstance atténuante. La Cour suprême a acquitté un individu sous prétexte qu'il était ivre au moment où il a agressé sexuellement et pratiquement battu à mort une infirme en chaise roulante. Le ministère de la Justice a refusé de s'écarter du critère sacré de l'intention criminelle. Le Sénat a forcé l'adoption d'un projet de loi visant à interdire cette défense. C'est moi qui ai rédigé et parrainé ce projet de loi. Mon argument de fond était qu'on ne peut invoquer en défense l'absence d'intention criminelle dans une cause d'homicide commis au volant d'une automobile. Maintenant, quand quelqu'un dit qu'il ne peut être tenu responsable d'avoir causé la mort de quelqu'un en conduisant son automobile en état d'ébriété, il ne peut plus utiliser cet argument dans un plaidoyer de non-culpabilité.

Nous parlons ici d'instruments. Pourquoi l'ivresse serait-elle une défense valable pour celui qui commet une agression à l'aide d'un bâton de baseball et non pour celui qui heurte une personne avec son automobile? Dans cet arrêt, le juge Sopinka a supplié le Parlement de légiférer. Comme le ministère de la Justice et la Chambre des communes n'avaient pas pris soin de le faire, nous avons dû leur imposer, pour ainsi dire, notre projet de loi. Les tribunaux sont ambivalents sur ce genre de question. Parfois, ils se montrent généreux et ouverts à juste titre, et parfois, cette générosité et cette ouverture les amènent à acquitter une brute ivre, sous prétexte qu'ils ont le devoir de défendre les droits de tous, y compris des brutes ivres et des batteurs de femmes.

Le sénateur Cohen: Mme Jackman a mentionné que si la Loi sur les droits de la personne ne mentionne pas la condition sociale ou la pauvreté comme motif de distinction illicite, tout étonnant que cela puisse paraître, alors que ce motif est si généralement reconnu partout ailleurs comme motif de discrimination, c'est que cette catégorie de gens n'a pas de pouvoir. Les politiciens se désintéressent facilement de ceux qui n'ont pas de pouvoir.

Le sénateur Bryden a prétendu que ce que les pauvres veulent, en réalité, c'est de l'argent. J'en conviens, mais si nous ne pouvons leur donner de l'argent, nous pouvons au moins leur donner de l'espoir et de la dignité. Ils doivent pouvoir vivre dans un monde qui les traite comme nous voudrions tous être traités. Par conséquent, si nous ne pouvons pas les aider financièrement, disons-leur au moins que nous nous engageons à leur donner l'espoir et la dignité.

Le sénateur Gigantès: Si vous me permettez de faire l'apologie du sénateur Bryden, je vous rappelle qu'il n'a pas dit que les pauvres voulaient de l'argent. Il a dit qu'il fallait avoir de l'argent pour pouvoir les aider.

Le sénateur Cohen: D'accord.

Le sénateur Gigantès: Si nous nous montrions suffisamment généreux envers les pauvres, notre société éminemment riche trouverait bien l'argent pour les aider. Au lieu de cela, tout ce que nous faisons, c'est de leur accorder le droit de porter leur cause devant les tribunaux.

Le sénateur Cohen: Si vous vous mettiez dans leur peau et si vous viviez ce qu'ils vivent, vous diriez: «Heureusement qu'on m'accorde ce droit».

Senator Gigantès: I agree. However, I am saying that Senator Bryden was taking it one step forward and was advocating that we should also pull them out of poverty.

Senator Cohen: No question.

The Chairman: Ms Jackman, since we are all agreed, I thank you for appearing again today.

When we return from our break, the first week back, neither Senator Nolin nor myself will be here. I am asking for a motion that Senator Lewis be empowered to act as acting chairman for the week starting May 25, 1998 to May 29, 1998.

Senator Gigantès: Is Senator Lewis in agreement?

The Chairman: Yes, we made sure of that before he left.

Senator Joyal: I so move.

Senator Beaudoin: I will second it.

The Chairman: Unanimously accepted. We are adjourned.

The committee adjourned.

Le sénateur Gigantès: D'accord, mais je vous ferai remarquer que le sénateur Bryden allait plus loin que vous et soutenait qu'on devrait également faire davantage pour les tirer de la pauvreté.

Le sénateur Cohen: Pas de problème.

La présidente: Madame Jackman, comme nous sommes tous d'accord, je crois que le moment est venu de vous remercier d'avoir accepté de vous entretenir avec nous encore une fois aujourd'hui.

Durant la première semaine qui suivra notre retour du congé, ni le sénateur Nolin ni moi-même ne serons présents. Je souhaiterais que quelqu'un propose une motion autorisant le sénateur Lewis à présider nos travaux durant la semaine du 25 au 29 mai 1998.

Le sénateur Gigantès: Le sénateur Lewis est-il d'accord?

La présidente: Oui. Avant son départ, nous nous sommes assurés qu'il l'était.

Le sénateur Joyal: J'en fais la proposition.

Le sénateur Beaudoin: Je l'appuie.

La présidente: La motion est adoptée à l'unanimité. Cela met fin à nos travaux pour aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-11:

Professor Martha Jackman, Faculty of Law, University of
Ottawa.

Sur le projet de loi S-11:

Mme Martha Jackman, professeure, faculté de droit, Universi-
té d'Ottawa.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Legal and Constitutional Affairs

Affaires juridiques et constitutionnelles

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, May 27, 1998

Le mercredi 27 mai 1998

Issue No. 26

Fascicule n° 26

Third meeting on:

Examination of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination

Troisième réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Michel Cogger, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.,	Moore
(or Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, P.C.	Watt

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président: L'honorable Michel Cogger

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Lewis
DeWare	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.,	Moore
(ou Carstairs)	Nolin
Jessiman	Pépin
Joyal, c.p.	Watt

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, May 27, 1998

(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:38 p.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, DeWare, Gigantès, Joyal P.C., Kinsella, Lewis, Milne and Moore (9).

Other senators present: The Honourable Senator Erminie Cohen (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 17, 1998, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Acts in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination. (See Issue No. 21, Wednesday, March 25, 1998, for full text for Order of Reference.)

WITNESSES:

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner.

From the Department of Justice:

Ms Elizabeth Sanderson, Senior General Counsel, Public Law Policy, Policy Sector.

From the National Anti-Poverty Organization:

Mr. Mike Farrell, Acting Executive Director;

Mr. Fred Robertson, Board member.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Alan Young, Vice-President, Policy;

Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group, The Bank of Nova Scotia.

The Chairman made an opening statement.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay made a statement and answered questions.

Ms Elizabeth Sanderson made statement and answered questions.

At 5:50 p.m., the committee suspended.

At 6:06 p.m., the committee resumed.

Mr. Mike Farrell made a statement and introduced a video that was shown to the committee.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 mai 1998

(28)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 15 h 38, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénatrice Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, DeWare, Gigantès, Joyal c.p., Kinsella, Lewis, Milne et Moore (9).

Autre sénateur présent: L'honorable Erminie Cohen (1).

Également présents: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 mars 1998, le comité poursuit l'étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur le droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite. (Voir le texte intégral de l'ordre de renvoi dans le fascicule n° 21 du mercredi 25 mars 1998.)

TÉMOINS:

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente.

Du ministère de la Justice:

Mme Elizabeth Sanderson, avocate générale principale, Section des politiques en matière de droit public.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

M. Mike Farrell, directeur exécutif intérimaire;

M. Fred Robertson, membre du conseil d'administration.

De l'Association canadienne des banquiers:

M. Alan Young, vice-président, Politiques;

M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de la législation sur l'emploi, Banque Scotia.

La présidente fait une déclaration.

Mme Michelle Falardeau-Ramsay fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Elizabeth Sanderson fait une déclaration et répond aux questions.

À 17 h 50, le comité suspend ses travaux.

À 18 h 06, le comité reprend ses travaux.

M. Mike Farrell fait une déclaration et présente une bande vidéo au comité.

Mr. Fred Robertson made a statement and, together with Mr. Mike Farrell, answered questions.

Mr. Allan Young made a statement and, together with Mr. Andrew Finlay, answered questions.

At 7:26 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

M. Fred Robertson fait une déclaration et, avec l'aide de M. Farrell, répond aux questions.

M. Alan Young fait une déclaration et, avec l'aide de M. Andrew Finlay, répond aux questions.

À 19 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, May 27, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination, met this day at 3:38 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, our first witnesses are from the Canadian Human Rights Commission, Madame Michelle Falardeau-Ramsay and Mr. John Dwyer.

The floor is yours. Please proceed.

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission: As you know, honourable senators, it is always a pleasure to appear in front of your committee. I thank you for this opportunity to present the Canadian Human Rights Commission's view on Bill S-11, which would amend the Canadian Human Rights Act to add social condition as a prohibited ground of discrimination.

Let me say from the outset that we support this initiative and commend Senator Cohen for her efforts in putting this legislation forward. I also commend the Senate for its excellent work on the poverty issue over the years. From the 1971 report of the Special Senate Committee on Poverty to Senator Cohen's own report entitled "Sounding the Alarm: Poverty in Canada," this body has made a valuable contribution toward increasing awareness of the plight of low-income Canadians. It is my understanding that the bill you are considering today was the direct outgrowth of the latter report, as it was one of that report's four recommendations. In particular, the report recommended, and I quote, "That the Parliament of Canada pass a bill to amend the Canadian Human Rights Act in order to extend and give legal effect to the principle that everyone should have equal opportunity and to disallow discriminatory practices based on economic status."

This is a principle that our commission and I personally have advocated since my appointment as chief commissioner in January 1997. In our view, the inclusion of social condition in the Canadian Human Rights Act has both a practical and a symbolic impact.

On the practical side, it would make clear to federal employers and service providers that they cannot discriminate against someone because, for example, they are in receipt of social assistance. This is by no means a new concept. The Human Rights Codes of seven Canadian provinces provide some measure of protection from discrimination based on social or economic status.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 27 mai 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 15 h 38, dans le but d'examiner le projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Honorables sénateurs, nous allons d'abord entendre Mme Michelle Falardeau-Ramsay et M. John Dwyer, de la Commission canadienne des droits de la personne.

Vous avez la parole.

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente, Commission canadienne des droits de la personne: Honorables sénateurs, comme vous le savez, c'est toujours un plaisir de comparaître devant votre comité. Je voudrais vous remercier de m'avoir donné cette occasion de présenter le point de vue de la Commission canadienne des droits de la personne sur le projet de loi S-11, qui vise à modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne dans le but d'ajouter la condition sociale comme motif illicite de discrimination.

Permettez-moi de vous dire, dès le départ, que nous appuyons cette initiative et que nous félicitons le sénateur Cohen pour les efforts qu'elle a déployés en faveur de cette mesure législative. Je voudrais en même temps féliciter le Sénat pour l'excellent travail qu'il a fait au fil des ans dans le domaine de la pauvreté. Depuis le rapport de 1971 du comité sénatorial spécial sur la pauvreté jusqu'au rapport rédigé par le sénateur Cohen elle-même, «La pauvreté au Canada: le point critique», la Chambre haute a fait une contribution très précieuse à la sensibilisation du pays à la cause des Canadiens à faible revenu. Je crois savoir que le projet de loi à l'étude découle directement de ce dernier rapport, dont c'était l'une des quatre recommandations. Le rapport recommandait en effet, et je cite, «que le Parlement du Canada adopte un projet de loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin que le principe de l'égalité des chances pour tous soit élargi et reconnu sur le plan juridique et afin d'interdire les pratiques discriminatoires fondées sur la situation économique.»

C'est là un principe que notre Commission et moi-même préconisons depuis que j'ai été nommée présidente en janvier 1997. À notre avis, l'addition de la condition sociale dans la Loi canadienne sur les droits de la personne a une incidence à la fois pratique et symbolique.

Sur le plan pratique, cette initiative dit clairement aux employeurs et aux fournisseurs de services fédéraux qu'ils ne peuvent pas faire de discrimination contre une personne parce qu'elle est, par exemple, bénéficiaire de l'aide sociale. Ce n'est pas du tout un nouveau concept puisque les codes des droits de la personne de sept provinces du Canada assurent un certain degré de protection contre la discrimination fondée sur la situation sociale ou économique.

The application of this principle differs from province to province. For example, the Human Rights Code of Newfoundland uses the term "social origin," while "social condition" is mentioned in the Quebec Charter of Rights and Freedoms. In Nova Scotia, Manitoba and Alberta, discrimination on the ground of "source of income" is prohibited with respect to all of the activities protected under human rights law. In Saskatchewan and Ontario, the law prohibits discrimination on the basis of being "in receipt of public assistance." In Ontario, however, this provision is restricted to the issue of housing.

[Translation]

The provincial commissions inform us that they have not received large numbers of complaints on this ground; in Quebec, for example, it constitutes only 6 per cent of their total caseloads, and in Saskatchewan the figure is less than two per cent. For the most part, complaints that have been filed with the provincial commissions relate to rental housing, although there have also been some complaints against businesses who refuse credit to people who are on social assistance or other government benefits.

While it is difficult to determine what kinds of complaints our own commission would receive if "social condition" was added to the federal law, I would expect that most would relate to denial of services in such areas as banking, transportation and telecommunications. We recognize that the Canadian Bankers Association has made an effort to address the issue of banking services for low-income people through a policy announced earlier this year, but anti-poverty groups continue to express concerns. Just this month, the Quebec media reported problems welfare recipients were having with access to both federally-chartered banks and provincially-regulated Caisses Populaires. There could also be complaints related to deposit requirements by telephone companies. But based on the provincial experience, I do not anticipate that we would be inundated with complaints if the ground were to be added.

The inclusion of "social condition" as a prohibited ground of discrimination does not mean that companies would be compelled to provide service where there is evidence that the individual cannot pay for the service, or is clearly a financial risk. Section 15(g) of the Act clearly states that it is not a discriminatory practice to deny a service, or treat someone differently in the provision of the service, where there is a bona fide justification for that denial or differentiation. In our view, section 15(g) adequately protects service providers in such situations.

But regardless of the actual number or nature of complaints we would receive under the amendment proposed in Bill S-11, the inclusion of "social condition" in the Act would have an important symbolic significance. It would give recognition to the idea that differences in economic status are as much a source of inequality in our society as race, gender or disability. This notion has been

En fait, l'application de ce principe diffère d'une province à l'autre. Par exemple, le Code des droits de la personne de Terre-Neuve parle «d'origine sociale», tandis que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne mentionne la «condition sociale». La Nouvelle-Écosse, le Manitoba et l'Alberta interdisent la discrimination fondée sur la «source de revenu» pour toutes les activités protégées par leurs lois sur les droits de la personne. En Saskatchewan et en Ontario, la loi interdit la discrimination basée sur «l'état d'assisté social». Toutefois, l'Ontario limite l'application de cette disposition au domaine du logement.

[Français]

Les commissions provinciales des droits de la personne nous informent qu'elles n'ont pas reçu un grand nombre de plaintes basées sur ce motif. Au Québec, par exemple, elles ne représentent que six p. 100 du nombre total de cas. En Saskatchewan, ce chiffre est de moins de 2 p. 100. Dans la plupart des cas, les plaintes présentées aux commissions provinciales portent sur le logement locatif, mais il y a également eu quelques plaintes contre des entreprises qui ont refusé d'accorder du crédit à des bénéficiaires de l'assistance sociale ou d'autres prestations gouvernementales.

Il nous est bien sûr difficile de déterminer quel genre de plaintes notre commission recevrait si la «condition sociale» était ajoutée à la loi fédérale. Je m'attendrais cependant à ce que la plupart porte sur des refus de service dans des domaines tels que les services bancaires, les transports et les télécommunications. Nous reconnaissons que l'Association des banquiers canadiens a fait un effort dans le domaine des services bancaires offerts aux personnes à faible revenu grâce à une politique annoncée il y a quelques mois, mais les groupes de lutte contre la pauvreté continuent à exprimer leur préoccupation. Ce mois-ci encore, les médias québécois ont parlé des difficultés que les bénéficiaires de la sécurité sociale ont à se faire servir aussi bien dans les banques à charte fédérale que dans les caisses populaires sous réglementation provinciale. Il pourrait également y avoir des plaintes reliées au dépôt exigé par les compagnies de téléphone. Cependant, si l'on en juge d'après l'expérience provinciale, je ne m'attends pas à ce que la commission soit inondée de plaintes dès que ce nouveau motif aura été ajouté dans la loi.

L'inscription de la «condition sociale» comme motif illicite de discrimination n'imposerait pas automatiquement aux entreprises de donner des services si elles ont de bonnes raisons de croire que le client est incapable de payer ou qu'il constitue clairement un risque financier. L'alinéa 15g) de la loi établit clairement qu'il n'est pas discriminatoire de priver une personne d'un service ou de la défavoriser lors de la fourniture de ce même service si l'on a un motif justifiable de le faire. À notre avis, cette disposition de la loi assure une protection suffisante aux fournisseurs de services dans de telles situations.

Cependant, indépendamment du nombre ou de la nature des plaintes que nous recevions si la modification proposée dans le projet de loi S-11 était adoptée, l'inscription de la «condition sociale» dans la loi aurait une importante signification symbolique. Elle mettrait en évidence l'idée que les différences de situation économique sont autant une source d'inégalités dans

enshrined in such international instruments as the Universal Declaration of Human Rights and the Convention on Economic, Social and Cultural Rights, both of which Canada has signed.

In her appearance before this committee, Senator Cohen described poverty as "one of the greatest barriers to equality in Canadian society," a statement with which I fully agree. She added that poor Canadians "live daily with social stigma and negative stereotypes" and face prejudice similar to those who are discriminated against on the other grounds enumerated in the Act. It is primarily for that reason that I would support this legislation. While laws alone cannot change attitudes, they do have an effect on defining what is acceptable behaviour in a given society. Adding "social condition" to the Canadian Human Rights Act would send the message to Canadians that prejudice against people who are poor is as unacceptable in our society as prejudice against people who are black or aboriginal or disabled or female.

This is particularly important at a time when the proportion of Canadians who are poor appears to be on the increase. You are no doubt familiar with the National Council of Welfare's recent report, which showed that poverty rates have risen steadily since 1991. I was particularly troubled to see the Council's statistic that the rate of child poverty is nearly 21 per cent, affecting nearly one and a half million children. I recognize that the reduction or elimination of poverty goes far beyond the mandate of our Commission or any human rights agency, but it is a goal to which all Canadians should be committed.

[English]

I should like to conclude by saying that including "social condition" in the Canadian Human Rights Act is a small part of a much broader issue: how to make the link between the overall question of poverty and the effective enjoyment of human rights. Regardless of whether Bill S-11 is adopted, I hope that the review of the Canadian Human Rights Act, which has been promised by the Minister of Justice, will explore ways of dealing with questions of economic and social rights in the context of human rights legislation.

As I said in my introduction to the commission's annual report, the international community has recognized for some time that human rights are indivisible, and that economic and social rights cannot be separated from political, legal or equality rights. It is now time to recognize poverty as a human rights issue that exists here at home, as well.

Senator Kinsella: Honourable senators, my first question relates to your observation that the government has indicated that it might review the entire Human Rights Act. Such a review has been discussed at the federal level for a long time, just as it has

notre société que la race, le sexe ou les handicaps. Cette notion est déjà inscrite dans des instruments internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Convention des Nations Unies relative aux droits économiques, sociaux et culturels, dont le Canada est signataire.

Dans son témoignage devant votre comité, le sénateur Cohen a dit que la pauvreté continue de représenter l'un des plus importants obstacles à l'égalité dans la société canadienne. Je suis pleinement d'accord avec elle. Elle a ajouté que les Canadiens pauvres sont tous les jours victimes de stigmates sociaux et de stéréotypes négatifs et qu'on leur fait subir un préjudice semblable à celui que subissent d'autres groupes marginaux soumis à une discrimination fondée sur les autres motifs énumérés dans la loi. C'est principalement pour cette raison que j'appuie la mesure législative à l'étude. Même s'il est vrai que les lois ne peuvent pas seules changer les attitudes, elles influent quand même sur la définition de ce qui constitue un comportement acceptable dans une société donnée. L'inscription de la «condition sociale» dans la Loi canadienne sur les droits de la personne indiquerait clairement aux Canadiens et Canadiennes que le préjugé contre les gens pauvres est aussi inacceptable dans notre société que celui contre les Noirs, les autochtones, les personnes handicapées ou les femmes.

Cela est d'autant plus important que la proportion de Canadiens pauvres semble être à la hausse. Vous connaissez sûrement le récent rapport du Conseil national du bien-être qui montre que les taux de pauvreté ont monté régulièrement depuis 1991. J'ai été particulièrement troublée de voir dans ce rapport qu'environ un million et demi ou presque 21 p. 100 des enfants du Canada vivent dans la pauvreté. Je sais que la réduction ou l'élimination de la pauvreté va bien au-delà du mandat de notre commission ou de celui de n'importe quel organisme de protection des droits de la personne, mais c'est un objectif auquel tous les Canadiens et Canadiennes devraient souscrire.

[Traduction]

Permettez-moi de conclure en disant que l'inscription de la «condition sociale» dans la Loi canadienne sur les droits de la personne ne représente qu'une petite partie d'un problème plus grand: comment faire le lien entre toute la question de la pauvreté et la jouissance effective des droits de la personne. Que le projet de loi S-11 soit adopté ou non, j'espère que l'examen de la Loi canadienne sur les droits de la personne promis par la ministre de la Justice permettra de découvrir des moyens de traiter des questions de droits économiques et sociaux dans le contexte des lois sur les droits de la personne.

Comme je l'ai dit dans l'introduction du rapport annuel de la Commission, la communauté internationale reconnaît depuis un certain temps que ces droits sont indivisibles et que les droits économiques et sociaux ne peuvent être séparés des droits politiques ou juridiques ou du droit à l'égalité. Il est maintenant temps que nous reconnaissons aussi, au Canada, que la pauvreté fait partie de la question des droits de la personne.

Le sénateur Kinsella: Vous avez dit que le gouvernement a indiqué qu'il procédera peut-être à un examen de la Loi sur les droits de la personne. Cet examen fait depuis longtemps l'objet de discussions au palier fédéral, de même qu'au palier provincial et

been discussed in the different provincial and territorial jurisdictions. Therefore, from a practical equality human rights standpoint, would you not agree that it would be better to have this prescribed ground of discrimination surgically added now?

Ms Falardeau-Ramsay: It is always better to have something now than later. I am all for having this change now. As you mentioned, and as we all know, I appeared in front of your committee recently concerning an amendment that we had been requesting for close to 10 years.

At the same time, I should like to remind you that if, and when, this general review of the act comes, we must look at issues broader than "social condition." There are other issues that are linked with social and economic rights that must be addressed in a complete review of the act.

Senator Kinsella: I agree with you that it would be better to have this amendment adopted and this prohibited ground of discrimination added to the list this year.

Ms Falardeau-Ramsay: If my initial presentation gave you the perception that I did not want the amendment to be adopted right now, that is not the case. We want it now.

Senator Kinsella: My colleagues on this committee and I are of the opinion that this particular prohibited ground of discrimination ought to be added. We ought not to be dissuaded by the argument that we need an overall review of the Human Rights Act first.

I should like to go on a bit of a tangent, since we have raised the issue of an overall review. I am not suggesting that this is at all the view of the Minister of Justice, but are you concerned that in some quarters there may be support for an overall review, not for the purpose of recasting anti-discrimination law to meet the exigencies of the millennium, but as a way to minimize and de-emphasize human rights?

Ms Falardeau-Ramsay: If I look at the history of the amendments and the jurisdiction that has been granted to the commission in the last few years, I think that, to the contrary, it would be to ensure that all areas of possible discrimination are covered in this new legislation. As well, it is my hope that new tools will be granted to the commission to address some specific problems. For example, I refer to tools to address systemic discrimination.

Senator Kinsella, you have had a long experience in the area of human rights. As you well know, human rights change as society changes. The type of human rights violations that we found in society 20 years ago no longer exist today; they have evolved.

I think there will always be individual discrimination. There is now a realization that systemic discrimination exists. We do not necessarily have the tools to deal with it.

territorial. À votre avis, ne serait-il pas préférable, sur le plan pratique, d'inclure ce motif de distinction illicite dès maintenant?

Mme Falardeau-Ramsay: Il est toujours préférable d'agir maintenant plutôt que d'attendre. Je suis d'accord pour qu'on l'ajoute dès maintenant. Comme vous l'avez mentionné, et comme nous le savons tous, j'ai comparu récemment devant votre comité pour discuter d'une modification que nous réclamons depuis bientôt 10 ans.

Je tiens par ailleurs à vous rappeler que cet examen, si jamais il a lieu, devra porter sur des questions autres que la «condition sociale». Il y a d'autres questions qui se rattachent aux droits économiques et sociaux et qui doivent être analysées dans le cadre de la loi.

Le sénateur Kinsella: Je suis d'avis, comme vous, qu'il serait préférable d'adopter cette modification et d'ajouter ce motif de distinction illicite à la liste dès cette année.

Mme Falardeau-Ramsay: Si je vous ai donné l'impression, en présentant mon exposé, que je ne voulais pas qu'on adopte cette modification dès maintenant, je tiens à préciser que ce n'est pas du tout le cas. Nous voulons qu'elle soit adoptée maintenant.

Le sénateur Kinsella: Mes collègues et moi sommes d'avis que la condition sociale devrait être ajoutée à la liste des motifs de distinction illicite. Nous ne devrions pas nous laisser décourager par ceux qui soutiennent que devons procéder à un examen complet de la Loi sur les droits de la personne avant de faire quoique ce soit.

J'aimerais m'écarter un peu du sujet, puisque nous avons abordé la question d'un examen. Je ne dis pas que c'est là le point de vue de la ministre de la Justice, mais ne croyez-vous pas que, si certains réclament un examen, c'est parce qu'ils veulent non pas modifier la loi afin de l'adapter aux exigences du nouveau millénaire, mais plutôt afin de réduire l'importance accordée aux droits de la personne?

Mme Falardeau-Ramsay: Si je jette un coup d'oeil sur les modifications qui ont été apportées et les pouvoirs qui ont été conférés à la Commission au cours des dernières années, je crois que, au contraire, cet exercice aura pour but de faire en sorte que tous les motifs possibles de distinction illicite soient visés par la nouvelle loi. De plus, j'espère que la Commission recevra de nouveaux outils pour l'aider à régler certains problèmes prévus, comme les cas de discrimination systémique.

Sénateur Kinsella, vous avez une longue expérience des questions relatives aux droits de la personne. Comme vous le savez, les droits de la personne évoluent au rythme des changements qui s'opèrent dans la société. Les violations des droits de la personne d'il y a 20 ans n'existent plus aujourd'hui. La situation a évolué.

Il y aura toujours des cas de discrimination. On se rend compte maintenant que la discrimination systémique est un fait. Nous n'avons pas nécessairement les outils requis pour s'y attaquer.

Senator Kinsella: My colleagues on this committee and I have been working on the question of the necessity or non-necessity of having a definition of "social condition." Is it not true that very few of the proscribed grounds of discrimination are defined? As the Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission with responsibility for the administration of the act, what advice would you give this committee as to the necessity of defining that particular proscribed ground that is the essence of Bill S-11?

Ms Falardeau-Ramsay: Personally, I always think that it is dangerous to define any concept that goes into a piece of legislation because it has the danger of rendering it so inflexible that it will have a limited application. As I was explaining, the type of discrimination attached to a concept changes over time. If it is too narrow in its definition, it prevents the courts from using this particular concept to deal with something that would normally fall under such a concept. This means that an amendment is necessary. We all know how some amendments can take a long time to work their way into law.

It took something like 15 years before the "sexual orientation" amendment was adopted. It is much more prudent and of much more consequence for society as a whole that concepts remain non-defined and quite flexible. We see that situation right now, for example, with the definition of spouse that exists in some legislation. Legislation must be changed so that it will be in accordance with the interpretation that the Supreme Court has given to the Charter.

Senator Gigantès: I thank you for your answers. It is with great hesitation, respect and trepidation that I disagree with so learned a counsel in the law. I dislike the idea that we put into law something which, to me, is a new term and a euphemism. When you started, madam, you spoke of a report that talked of poverty. The next step in your argument took us to economic status. We have now come to "social condition."

When these hearings first started, all the definitions of "social condition" seemed to boil down to poverty of some sort or another. If we want to add things to the definition of "poverty," then why not say so? Lawyers and parliamentarians object to the courts making law. If we give them vague concepts, they will make law. I think they prefer clarity. If "social condition" is not defined, even just a little, then we will have split decisions in the court because different things will be understood by different judges.

I support the legislation and its spirit. It is time to do this. However, I should like some clarity of language. I do not like vague concepts. It is a bad habit that started with Plato, who said, "When I say this, I do not really mean this, but something else." We mean "poverty" but we do not say "poverty." Instead, we say "social condition."

Le sénateur Kinsella: Nous nous sommes demandés, mes collègues et moi, s'il était nécessaire de définir la notion de «condition sociale». N'est-il pas vrai que seuls certains motifs de distinction illicite sont définis dans la loi? En tant que présidente de la Commission canadienne des droits de la personne, vous êtes responsable de l'administration de la loi. Est-il nécessaire, à votre avis, de définir le motif de distinction illicite qui sous-tend le projet de loi S-11?

Mme Falardeau-Ramsay: Personnellement, je crois qu'il est dangereux de définir un concept dans une loi parce qu'on risque de le rendre tellement rigide que sa portée s'en trouvera limitée. Comme je l'ai indiqué, le type de discrimination qui est rattaché à un concept évolue au fil des ans. Si le concept a un sens trop restreint, les tribunaux ne pourront l'utiliser pour résoudre un problème qui se rattache à ce concept. Ce qui veut dire qu'il faut modifier la loi. Or, nous savons tous que certaines modifications prennent beaucoup de temps avant d'être adoptées.

Il a fallu attendre une quinzaine d'années avant que la modification sur «l'orientation sexuelle» ne soit adoptée. Il vaut beaucoup mieux, pour la société en général, que les concepts ne soient pas définis et demeurent souples. Prenons l'exemple de la définition de conjoint que l'on retrouve dans certaines lois. Il faut les modifier afin de les rendre conformes à l'interprétation que la Cour suprême a donnée à la Charte.

Le sénateur Gigantès: Je vous remercie de vos réponses. C'est avec beaucoup d'hésitation, de respect et d'appréhension que je m'oppose au point de vue d'une éminente spécialiste en droit. Je n'aime pas l'idée d'inclure dans une loi un terme nouveau, un euphémisme. Au début de votre allocution, madame, vous avez parlé d'un rapport sur la pauvreté. Vous avez ensuite parlé de situation économique. Vous parlez maintenant de «condition sociale».

Quand nous avons commencé à tenir ces audiences, toutes les définitions utilisées pour décrire la «condition sociale» semblaient avoir comme point de départ la pauvreté. Si nous voulons ajouter des éléments à la définition de «pauvreté», pourquoi ne pas le dire tout simplement? Les avocats et les parlementaires ne veulent pas que les tribunaux édictent des lois. Or, c'est ce qu'ils vont faire si nous leur donnons des concepts qui sont vagues. Ils préfèrent la clarté. Si l'expression «condition sociale» n'est pas définie, même brièvement, les tribunaux vont rendre des décisions avec avis minoritaire parce que les juges n'interpréteront pas tous les mêmes choses de la même façon.

Je suis en faveur du projet de loi et du principe qui le sous-tend. Il est temps d'effectuer ce changement. Toutefois, j'aimerais que le libellé soit plus clair. Je n'aime pas les concepts vagues. C'est une mauvaise habitude qui a commencé avec Platon, qui a dit, «Quand je dis ceci, je ne veux pas vraiment dire ceci, mais quelque chose d'autre.» Nous voulons dire «pauvreté», mais sans mentionner le mot. Nous parlons plutôt de «condition sociale».

Is the fact that I am a widower in Hudson, where there are eight widows to each widower, a social condition? Can I complain that I am being discriminated against? Why do we not define it a little? I feel that it will make the judges happier, and it will certainly obviate the criticism that we have produced poor law. I think unclear law is poor.

Ms Falardeau-Ramsay: I respect very much your opinion, but I beg to differ.

To address your comment about euphemisms, the problem we would have in using the term "poverty" in the legislation — I am speaking as a practitioner here — would be that there is almost no objective way to define poverty. Some will use the low income cut-off from StatsCan. Others say, no, even those people are not really poor. Others will say that it depends on where they live in the country. Then others will say that it is people who are receiving social assistance. Others will say no, because there are so many abuses there.

I think it is important to have a concept that has both objective and subjective content. There is almost no possibility of having a concept without a subjective content of some kind, especially in this area. We must have basic objective content.

It would also have the benefit of covering people not only because of their economic status, but also people who are illiterate, for example. That is a social condition. It would also cover people who, for example, have a certain type of work, such as garbage collectors or grave diggers. That is also part of social condition. Those people are sometimes discriminated against in society because of what they do or because of the fact that they cannot read or write. It is more than poverty. It covers the source of income, which is something that you can very well identify and which is very objective. I am only giving you examples.

That is why I think it is difficult to arrive at a complete definition of the term. That is why there is not one concept or one ground of discrimination in the Canadian Human Rights Act that has been defined in legislation. There is no definition for religion, for example. We know that there are sects that are not really religions, as defined by the courts. Those concepts are better not being defined because they allow for a wider range of definition.

When you speak about law-making by the courts, if Parliament establishes laws that define the values by which our society lives, they cannot be too precise, otherwise laws will be there for 25 or 30 years. Society changes in that time. You must leave a certain leeway to the courts to interpret those particular words so that they fit society as society evolves. The Supreme Court has taken the purposive approach in interpreting the Charter so that it will follow with the times.

I think split decisions by the courts are a good thing. That is what makes jurisprudence progress. Chief Justice Bora Laskin used to be a dissenter in many cases, and it is interesting to see

Est-ce que le fait que je sois veuf et que je vive à Hudson, où il y a huit veuves pour chaque veuf, puisse être assimilé à une condition sociale? Puis-je dire que je suis victime de discrimination? Pourquoi ne pas définir cette notion brièvement? On pourra ainsi satisfaire les juges et éviter les critiques de ceux qui nous reprocheront d'avoir produit une mauvaise loi. D'après moi, les lois qui ne sont pas claires sont mauvaises.

Mme Falardeau-Ramsay: Sauf votre respect, je ne suis pas d'accord avec vous.

Vous avez parlé d'euphémismes. Le problème que pose l'utilisation du terme «pauvreté» dans la loi — et je parle ici en tant que praticienne — c'est qu'il n'y a pratiquement aucune façon objective de définir la pauvreté. Certains vont utiliser le seuil de faible revenu, qui est le critère utilisé par Statistiques Canada. Certains vont dire que, non, ces gens-là ne sont pas vraiment pauvres. D'autres vont dire que cela dépend de la région où l'on vit. Certains vont qualifier de pauvres les gens qui vivent de l'aide sociale. D'autres vont dire que c'est faux, parce qu'il y a de nombreux cas d'abus dans ce domaine.

Il est important d'avoir un concept à la fois objectif et subjectif. Il est presque impossible d'avoir un concept qui ne comporte pas une certaine subjectivité, surtout dans ce domaine. Nous devons avoir un concept essentiellement objectif.

De plus, il faudrait que ce concept englobe les gens qui sont non seulement démunis, mais également les gens qui sont illettrés, par exemple. Il s'agit là d'une condition sociale. Il faudrait que ce concept couvre également les gens qui, par exemple, occupent un certain type d'emploi, comme les éboueurs ou les fossoyeurs. Cela fait également partie de la condition sociale. Ces gens sont parfois victimes de discrimination en raison du travail qu'ils font ou parce qu'ils ne peuvent ni lire ni écrire. Ce concept ne se limite pas à l'indigence. Il englobe la source de revenu, un critère facilement identifiable et très objectif. Je ne fais que vous donner des exemples.

C'est pourquoi il est difficile, à mon avis, de définir cette expression de façon détaillée. C'est pour cette raison qu'il n'y a aucun concept ou motif de distinction illicite qui soit défini dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. La religion, par exemple, n'est pas définie. Nous savons qu'il y a des sectes qui ne sont pas vraiment des sectes religieuses, au sens que l'entendent les tribunaux. Il vaut mieux que ces concepts ne soient pas définis. Cela nous permet de leur donner un sens plus large.

Vous avez parlé des tribunaux qui édictent des lois. Si le Parlement établit des lois qui définissent les valeurs de notre société, il ne faut pas qu'elles soient trop précises, autrement, elles seront là pendant 25 ou 30 ans. Or, pendant ce temps-là, la société évolue. Vous devez donner aux tribunaux une certaine marge de manoeuvre pour qu'ils puissent interpréter les lois en fonction des changements que connaît la société. La Cour suprême a adopté une démarche axée sur l'objet recherché pour interpréter les recours fondés sur la Charte afin que celle-ci puisse suivre l'évolution de la société.

Je pense que le fait d'avoir des décisions avec avis minoritaire est une bonne chose. C'est ce qui fait évoluer la jurisprudence. Le juge en chef Bora Laskin avait l'habitude de rendre des jugements

that his dissenting opinions are now very often the law. That is the way the law gets better and better. I think it is a good thing that we have dissenting justices on our courts. It also shows that there are different ways to approach a problem.

Senator Gigantès: You are presenting two possible ways of adapting the legislation to change. One is for the judges to do it, and the other is for the elected legislators who, under a democracy, are the ones making the laws. Why should we assume that our elected legislators, who are supervised by us unelected has-beens, never-beens, or whatever, will not adapt the law?

When you said that the term is difficult to define, you gave examples: illiteracy, type of work, source of income. I am not sure that social condition describes those things. I should like a clearer term, definition or footnote. I do not like vague language.

Ms Falardeau-Ramsay: I understand, Senator Gigantès. When you speak about the role of Parliament, I completely agree with you. However, my only problem is that if we have to wait 15 years to get an amendment to the human rights law concerning sexual orientation, will we have to wait 25 years to have an amendment to one of the elements of the definition that would not have been contained in that legislation. That is my problem.

Senator Gigantès: Solon, the father of democracy, when asked if he had written the best laws possible, said, "No, I have written the best laws the Athenians were prepared to accept." I will stand by Solon.

Senator Bryden: I am concerned about a number of things. I can go on the record as being a defender of the poor, saying that the answer to poverty is money. Whenever you cannot fund the money, society comes up with laws.

My concern is that the use of the broad term "social condition" may be so subjective that Parliament would really be saying that you cannot discriminate against a person on any grounds that the Human Rights Commissioner or a judge or a court determines is a grounds of discrimination.

Let me try to indicate what troubles me. You used the terminology that there must be objectivity as well as subjectivity. The operative section of the act states that every individual should have an equal opportunity with other individuals to make, for himself or herself, the life that he or she is able and wishes to have, consistent with his or her duties and obligations as a member of society, without being hindered in or prevented from doing so by the discriminatory practice based on race. In my view, race is an objective term. You can determine that a person is of a race, presumably.

Senator Gigantès: No.

Senator Bryden: You can determine that on the basis of national or ethnic origin. I assume that is determinable objectively.

You can determine whether a person is of a colour. That is an objective determination.

dissidents, et il est intéressant de voir que ses opinions dissidentes servent de fondement, très souvent, aux lois en vigueur. C'est de cette façon que l'on améliore les lois. Je crois que c'est une bonne chose d'avoir des juges dissidents. Cela montre qu'il y a différentes façons d'aborder un problème.

Le sénateur Gigantès: Vous proposez deux moyens de moderniser la loi. On peut laisser cette tâche soit aux juges, soit aux législateurs élus qui, dans un régime démocratique, sont ceux qui édictent les lois. Or, pourquoi devrions-nous présumer que nos législateurs élus, qui sont supervisés par des parlementaires non élus, ne moderniseront pas la loi?

Vous dites qu'il est difficile de définir cette notion et vous donnez des exemples: l'analphabétisme, la nature du travail, la source de revenu. Je ne crois pas que ces critères définissent la condition sociale. Je préférerais une expression, une définition plus claire. Je n'aime pas les mots vagues.

Mme Falardeau-Ramsay: Je comprends, sénateur Gigantès. Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites pour ce qui est du rôle du Parlement. Toutefois, le problème, c'est que si nous avons été obligés d'attendre 15 ans avant que l'orientation sexuelle ne soit incluse dans la Loi sur les droits de la personne, serons-nous obligés d'attendre 25 ans pour rajouter à la loi un autre facteur de discrimination. Voilà le problème.

Le sénateur Gigantès: Quand on a demandé à Solon, le père de la démocratie, s'il avait rédigé les meilleures lois possible, il a répondu, «Non, j'ai rédigé les meilleures lois que les Athéniens étaient prêts à accepter.» Je m'en remets donc à lui.

Le sénateur Bryden: Il y a plusieurs points qui me préoccupent. Je pourrais me porter à la défense des pauvres et dire qu'on pourrait leur venir en aide en leur donnant plus d'argent. Or, quand on ne parvient pas à trouver d'argent, la société édicte des lois.

Ce qui me préoccupe, c'est que l'utilisation de l'expression «condition sociale», qui a un sens très vaste, risque d'être tellement subjective que le Parlement se trouverait à dire, en fait, qu'une personne ne peut faire l'objet de discrimination pour des motifs que le commissaire des droits de la personne, un juge ou un tribunal considère comme étant illicites.

Laissez-moi vous expliquer ce que je veux dire. Vous avez dit qu'il faut un concept à la fois objectif et subjectif. La disposition d'application de la loi précise que tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, ont droit à l'égalité des chances d'épanouissement, indépendamment des considérations fondées sur la race. À mon avis, le mot race est un terme objectif. On peut dire, selon toute vraisemblance, si une personne est de telle ou telle race.

Le sénateur Gigantès: Non.

Le sénateur Bryden: On peut l'établir en fonction de l'origine nationale ou ethnique. Je présume qu'on peut établir cela de façon objective.

On peut dire si une personne est de couleur. Il s'agit là d'un critère objectif.

I believe you can determine whether a person adheres to a religion. One may call it a cult, or whatever, but if, to that person, it is a religion, it is a religion. You can ask, "What is your religion?" and he or she will tell you.

You can determine whether I am over 65. You can determine age. You count. That is an objective determination.

You can determine my sex, presumably by examination, assuming it is unaltered.

Presumably a psychologist could determine my sexual orientation. That is an objective determination.

You can determine my marital status by looking up the records. Am I married, single or divorced?

You can determine my family status. Am I single? Do I have children? That is an objective determination.

You can determine if I am disabled. A doctor can determine that and prove to a court that the person is, in fact, objectively disabled.

You can determine whether a person has been convicted of an offence and pardoned.

In the list I have gone through, the only one that seemed to cause anyone concern was race. You are saying that it is not as objectively determined. In most instances, a person will attribute themselves to being of a particular race. These determinations are all before you get to the subjective determination of whether this person is being discriminated against for his or her job or accommodation on the basis of any of these objective things. By adding social condition, you must apply both objective and subjective judgments in determining the basis of the discrimination.

You added a lot of things to Senator Gigantès' list. It is not just whether the person is on social security or if the person is poor. You are saying it might include illiteracy or the type of work they do. It might include source of income. That would be the welfare recipient. Would it include the fact that they may be computer illiterate? Does it mean reading or writing and computer literacy, as well?

I do not think you were intending to make an exhaustive list. However, what we have is a wonderful Pandora's box that will be an industry for human rights lawyers.

I am a lawyer and I once made a pretty good living at it. The problem I have is that the term "social condition" is a different kind of term than the other terms included here. It is far more broad. It is far more flexible, to use your term. It is open to far more subjective determination by human rights commissioners and courts.

On peut dire aussi si une personne appartient à une religion. Certains vont utiliser le mot secte, ainsi de suite, mais si la personne considère cela comme une religion, alors c'est une religion. Vous pouvez demander à une personne, «quelle est votre religion», et elle va vous répondre.

Vous pouvez déterminer si j'ai plus de 65 ans; vous pouvez déterminer l'âge, il suffit de savoir compter. C'est une détermination objective.

Vous pouvez déterminer mon sexe, probablement sur examen, en supposant qu'il n'ait pas été changé.

Un psychologue pourrait sans doute déterminer mon orientation sexuelle. C'est une détermination objective.

Vous pouvez déterminer ma situation matrimoniale en examinant les dossiers. Suis-je marié, célibataire ou divorcé?

Vous pouvez déterminer ma situation de famille. Suis-je célibataire? Ai-je des enfants? C'est une détermination objective.

Vous pouvez déterminer si je suis handicapé. Un médecin peut le déterminer et prouver devant un tribunal que la personne est, en fait, objectivement handicapée.

Vous pouvez déterminer si une personne a été déclarée coupable d'une infraction et a été graciée.

Dans la liste que j'ai parcourue, la seule détermination qui semblait soulever des préoccupations est celle de la race. Vous dites qu'elle n'est pas déterminée aussi objectivement. Dans la plupart des cas, une personne se déclare comme appartenant à une race particulière. Ces déterminations précèdent la détermination subjective qui permet de savoir si cette personne fait l'objet de distinction en raison de son emploi, de son logement ou de n'importe lequel de ces motifs objectifs. En ajoutant la condition sociale, vous devez porter des jugements objectifs et subjectifs pour déterminer le motif de la distinction.

Vous avez ajouté beaucoup de points à la liste du sénateur Gigantès. Il ne s'agit pas uniquement de savoir si la personne est assistée sociale ou si elle est pauvre. Vous dites que cela pourrait englober l'analphabétisme ou le genre de travail. Cela pourrait englober la source de revenu; il s'agirait alors de l'assisté social. Cela pourrait-il englober l'analphabétisme informatique? Cela englobe-t-il également la lecture ou l'écriture et l'alphabétisme informatique?

Je ne crois pas que vous ayez eu l'intention de dresser une liste exhaustive. Toutefois, cela représente une merveilleuse boîte de Pandore qui sera une véritable industrie pour les avocats spécialisés dans les droits de la personne.

Je suis avocat et j'ai déjà très bien gagné ma vie dans cette profession. Le problème qui se pose à moi, c'est que l'expression «condition sociale» est différente des autres expressions prévues. Elle est beaucoup plus vaste, beaucoup plus souple, pour reprendre votre terme. Elle donne lieu à une détermination beaucoup plus subjective de la part des commissaires et des tribunaux des droits de la personne.

Other jurisdictions use different terms. Newfoundland uses "social origin." Another one says "source of income." One cannot discriminate on the basis of that. That is specific.

What troubles me is that the ground of discrimination itself is a value judgment, not whether discrimination has happened based on that ground. That this is a ground of discrimination that fits social condition is a subjective value judgment that ultimately will be reviewed and reviewed. The Supreme Court will say whether it is a good value judgment or not.

My question is this: Is not a huge arena for litigation opened up based on this vague term, even though human rights people seem to think that they know what it means, in general terms? Will this consume a huge amount of resources, dollars and legal talent that might, in the long run, be better spent on trying to solve the real problem, which is poverty?

Ms Falardeau-Ramsay: You raise an interesting point, but if we look at social condition in the Quebec Charter of Rights and Freedoms and the number of cases that went to the Quebec commission — which are six in number since its inception last year — I do not think it really opens up that large a Pandora's box.

Although I agree that there might be subjectivity in social condition, I think that it is an objective fact whether the person, for example, is in receipt of welfare income or whether the person is illiterate.

You mentioned marital and family status. I am sure that 20 years ago, when this was included in human rights legislation, it meant at that time only married or not married. Now it means a married, common-law or same-sex relationship. Who knows what might come in the next few years.

I think that any of these areas are not necessarily purely objective questions. Let us take colour as an example. If you are the only Portuguese in a small town in the Lac-Saint-Jean area, you might be considered a person of colour because your colour is a bit darker than persons around you. However, if you live in Toronto, you would not be considered of a different colour. It is very difficult to say that the present grounds of discrimination do not leave the possibility of interpretation. I would be surprised that it would mean a floodgate of cases. As I mentioned in my presentation, the numbers are very few in the provinces where this condition exists. However, I think that it is a better term than poverty because we would then be in the very difficult situation of trying to interpret what poverty is. When do you start being poor? When do you stop being poor? Does it depend on the number of children you have? Does it depend on where you live? It depends on many issues. It would be purely based on economics. Social condition would allow things such as illiteracy and the type of work you do.

Cette expression varie d'une compétence à l'autre. Terre-Neuve utilise l'expression «origine sociale»; une autre province parle de «source de revenu». On ne peut pas faire de distinction fondée sur ce motif. C'est précis.

Ce qui m'inquiète, c'est que le motif de distinction lui-même est un jugement de valeur et il ne permet pas d'établir si la distinction est fondée sur ce motif. Le fait qu'il s'agisse d'un motif de distinction fondé sur la condition sociale est un jugement de valeur subjectif qui, au bout du compte, fera l'objet d'examen répétés. Ce sera à la Cour suprême de décider s'il s'agit d'un bon jugement de valeur ou non.

Ma question est la suivante: cette expression vague ne va-t-elle pas entraîner un nombre incroyable de litiges, même si les personnes oeuvrant dans le domaine des droits de la personne pensent savoir ce qu'elle signifie, de façon générale? Cela ne va-t-il pas utiliser énormément de ressources, de fonds et d'expertises juridiques que l'on pourrait, à long terme, mieux utiliser pour régler le véritable problème qui se pose, soit celui de la pauvreté?

Mme Falardeau-Ramsay: Vous soulevez un point intéressant, mais il suffit d'examiner le contexte de la Charte québécoise des droits et libertés en ce qui a trait à la condition sociale pour s'apercevoir que le nombre d'affaires dont a été saisie la Commission du Québec — six depuis sa création l'année dernière — est assez limité si bien que je ne crois pas vraiment que l'on puisse parler d'une boîte de Pandore.

Même si je conviens qu'il peut y avoir subjectivité dans l'interprétation de l'expression «condition sociale», je crois que l'on peut déterminer objectivement si la personne, par exemple, est assistée sociale ou si elle est analphabète.

Vous avez parlé de la situation matrimoniale et de la situation de famille. Je suis sûre qu'il y a 20 ans, lorsque cela a été inclus dans la Loi sur les droits de la personne, on ne parlait que des personnes mariées ou non mariées. Aujourd'hui, il peut s'agir d'un couple marié, d'une relation de common law ou de même sexe. Qui sait ce que cela va représenter dans quelques années?

À mon avis, il ne s'agit pas nécessairement de questions purement objectives. Prenons la couleur, par exemple. Si vous êtes le seul Portugais dans une petite ville de la région du Lac-Saint-Jean, vous risquez d'être considéré comme une personne de couleur, car votre couleur est un peu plus foncée que celle des autres. Toutefois, si vous habitez à Toronto, vous ne serez pas considéré comme étant d'une autre couleur. Il est très difficile de dire que les motifs actuels de distinction ne laissent aucune place à l'interprétation. Je serais surprise que cela ouvre la porte à un flot de litiges. Comme je l'ai dit dans mon exposé, il y en a très peu dans les provinces où la condition sociale est un motif de distinction prévu. Toutefois, je crois qu'il s'agit d'une meilleure expression que celle de la pauvreté, car il est très difficile d'interpréter ce qu'est la pauvreté. Quand commence-t-on à être pauvre? Quand cesse-t-on d'être pauvre? Cela dépend-il du nombre d'enfants? Cela dépend-il de l'endroit où l'on vit? Cela dépend de beaucoup de choses. Cette définition se fonderait uniquement sur les facteurs économiques. La condition sociale

Senator Bryden: Almost every witness that I have heard has indicated that the word "social condition" at least includes poverty. By using "social condition," we are not avoiding having to define what constitutes poverty because, presumably, "poverty" is caught under "social condition." We are saying that a lot of other things are caught, as well.

I will now refer to the time when sexual orientation was introduced in the federal Human Rights Act. If you go back through the debates in the Senate, I can hear people sitting around this table saying, "We are not adding any rights to anyone." Some people were saying, "What you are doing will cause huge costs to companies and to governments that will now have to pay benefits that they used to have to pay only to couples of opposite sex under the law." For everyone who stood up to defend putting this in — and I did not participate in the debate; it was a bit above me — this was absolutely the case. However, this would not have a financial implication at all. It would allow people to have a fair chance to get a job. They would not be discriminated against because they were gay or lesbian. They would also be able to get accommodation and to get into schools.

The Supreme Court has struck down the Superannuation Act, which says that "these benefits are required to be paid to a surviving spouse." "Spouse" is defined as "a partner of the opposite sex." That has now been found to be a violation of the charter. Nova Scotia has just agreed that it means that surviving spouses of the same sex will benefit from all of the programs as far as insurance, disability, and so on. It is now believed that all of the other provinces will follow suit, as will the federal government, if it has not already done so. What is more, that will be a precedent. All of the private insurance and pension plans will fall in line, also.

All of that may be just and right and fair, but when those two words, "sexual orientation," were going through Parliament, people were convinced that it was simply an opportunity to level up the playing field. There were no financial implications. We were not faced with choosing to extend this right, this financial benefit, to this group. That does not mean we must take it away from children. It was not the usual thing you are presented with in making significant financial choices.

My concern is that a broad term like this can do the same thing. You do not need 700 cases on this if the Supreme Court of Canada makes a ruling on one case that has implications for every business, every government, every hospital board, and every school board in the country.

On the basis of social condition, which almost everyone agrees includes poverty by some definition, in our system of law a person is innocent until proven guilty. Either by common law, or certainly

permet d'englober certains facteurs comme l'analphabétisme et le genre de travail que vous faites.

Le sénateur Bryden: Presque tous les témoins que j'ai entendus ont indiqué que l'expression «condition sociale» englobe au moins la pauvreté. En utilisant l'expression «condition sociale», nous n'évitons pas le fait d'avoir à définir ce que représente la pauvreté, puisque la «pauvreté» est probablement englobée dans «condition sociale». Vous dites que beaucoup d'autres facteurs sont également englobés.

Je vais maintenant parler de l'époque où l'orientation sexuelle a été introduite dans la Loi fédérale sur les droits de la personne. Il suffit de revenir sur les débats du Sénat pour s'apercevoir que ceux qui sont aujourd'hui autour de cette table disaient: «Nous n'accordons aucun droit supplémentaire à qui que ce soit.» Des gens disaient: «Cela va entraîner d'énormes coûts pour les sociétés et les gouvernements qui vont maintenant devoir verser des indemnités qu'ils ne versaient qu'aux couples formés de personnes de sexe opposé, en vertu de la loi.» Pour tous ceux qui ont pris la parole — je n'ai pas participé moi-même au débat, qui me dépassait — c'était absolument le cas. Toutefois, ce dont nous parlons n'aurait absolument aucune répercussion financière, mais permettrait aux gens d'avoir une chance égale en matière d'emploi. Ils ne feraient pas l'objet de distinction sous prétexte qu'ils sont homosexuels. Ils seraient en mesure d'obtenir un logement et de fréquenter une école.

Dans la Loi sur la pension de la fonction publique, la Cour suprême a cassé la disposition prévoyant le versement des prestations au conjoint survivant, le terme «conjoint» étant défini comme personne de sexe opposé. Ceci est maintenant jugé comme allant à l'encontre de la Charte. La Nouvelle-Écosse vient juste d'accepter que cela signifie que les conjoints survivants de même sexe bénéficieront de tous les programmes d'assurance, d'invalidité, et cetera. On pense maintenant que toutes les autres provinces vont suivre son exemple, ainsi que le gouvernement fédéral, s'il ne l'a pas déjà fait. Ce sera en plus un précédent. Toutes les sociétés privées d'assurances et les régimes privés de retraite adopteront la même approche.

Tout cela est peut-être juste et équitable, mais lorsque le Parlement a été saisi de ces deux mots «orientation sexuelle», on a pensé que cela permettrait simplement d'uniformiser les règles du jeu, que cela n'entraînerait aucune répercussion financière. Il ne s'agissait pas de décider s'il fallait accorder ce droit, cet avantage financier, à ce groupe. Cela ne signifiait pas qu'il fallait en priver les enfants. C'était quelque chose de tout à fait inhabituel dont nous avons été saisis au moment où nous devons faire des choix financiers importants.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'une expression aussi vaste que celle-ci puisse avoir les mêmes conséquences. Vous n'avez pas besoin de 700 litiges à ce sujet; il suffit en effet que la Cour suprême du Canada rende un jugement sur un seul litige pour que cela entraîne des répercussions sur toutes les entreprises, tous les gouvernements, tous les conseils d'administration d'hôpitaux, toutes les commissions scolaires du pays.

Presque tout le monde convient que la condition sociale englobe la pauvreté, mais il ne faut pas oublier que notre système juridique est fondé sur la présomption d'innocence. Que ce soit en

by tradition, if you were charged with a serious crime, you are entitled to the best defence available.

For example, two people go to a major law firm. One is charged with murder. He hires the senior partner, and is acquitted. The poor guy goes to the same law firm, and gets the junior lawyer. Is he being discriminated against?

Ms Falardeau-Ramsay: Not in your last example, no. I do not think that we are dealing with the right to a lawyer. As far as I know, there is no case that says that you have the right to the best lawyer. You only have a right to a lawyer.

I cannot see any ground that would cover that. The ability to pay what the senior lawyer would require would be a bona fide justification. I do not see the link with human rights there.

Senator Bryden: How does that differ from a bank that says, "To have an account here, you must have \$500." I am not saying that you must have \$500 to have a bank account. You can go to the bank across the street, which only require \$10 or no minimum. The rich guy can have the bank that he wishes because he has \$500. That is a matter of money. However, the poor person does not have the \$500. That bank is not saying that you cannot have a bank account; you just have to go somewhere else.

Ms Falardeau-Ramsay: It is the same thing if I have \$500 and I go to a legal firm. The legal firm would say, "Our hourly rate is \$100." Even if I have the \$100, I cannot use your services because I am poor or because I am in receipt of social assistance.

If it is a service that is universally given to the public, as is the case with bank services, then a bank should be in no position to say, "I will charge \$500 to one person and \$10 to the other." It should be the same for everyone. Everyone should have access to that service.

In the banking industry specifically, the type of complaints we seem to receive involve, for example, cases where the bank refuses to open an account if you do not have three pieces of identification. Most people who are in receipt of social assistance, welfare cheques or that type of thing, have only two pieces of identification. They will have their social insurance number and their health card, but they will not have a credit card, passport or a driver's licence. Therefore, they will not be able to open an account.

That is the problem. That means they have to go to those cash service places where they are charged 20 or 30 per cent to cash their cheque.

I have seen even worse things. I have seen some banks charge aboriginal people \$25 to cash a government cheque, while they would not charge government employees anything. They were both government cheques. That is the type of discrimination it is meant to prevent. It is not to prevent choices of bank. Even if I would want to go to a merchant bank and open an account, they would say no because they only deal with business undertakings, not with individuals. It is the same thing.

vertu de la common law ou de la tradition, si vous êtes accusé d'un crime grave, vous avez droit à la meilleure défense disponible.

Par exemple, deux personnes s'adressent à une grande société d'avocats. L'une d'elles est accusée de meurtre et retient les services de l'associé principal; elle est acquittée. L'autre, moins fortunée, retient les services de l'avocat débutant. Peut-on dire qu'elle fait l'objet de discrimination?

Mme Falardeau-Ramsay: Non. Je ne crois pas que nous parlions ici du droit à un avocat. Autant que je sache, rien ne prévoit que vous avez droit au meilleur avocat. Vous avez simplement droit à un avocat.

Je ne vois quel motif pourrait être invoqué. La faculté de payer ce que l'avocat principal demande serait un motif justifiable. Je ne vois pas dans cet exemple le lien avec les droits de la personne.

Le sénateur Bryden: En quoi cela diffère-t-il du cas d'une banque qui dit que pour avoir un compte, il faut avoir 500 \$. Je ne dis pas qu'il faut avoir 500 \$ pour ouvrir un compte. On peut en effet s'adresser à une autre banque qui ne demande que 10 \$, voire même aucun dépôt minimum. Le riche peut aller à la banque qu'il choisit, car il a les 500 \$. C'est une question d'argent. Toutefois, le pauvre n'a pas ces 500 \$. Cette banque ne dit pas que vous ne pouvez pas avoir de compte; il est simplement sous-entendu que vous devez aller ailleurs.

Mme Falardeau-Ramsay: C'est la même chose que si j'avais 500 \$ et que je m'adressais à une société d'avocats. On me dirait: «Notre tarif horaire est de 100 \$.» Même si j'ai les 100 \$, je ne peux pas avoir recours à vos services, car je suis pauvre ou assisté social.

S'il s'agit d'un service universel offert au public, comme c'est le cas des services bancaires, aucune banque ne devrait pouvoir dire: «Je vais demander 500 \$ à une personne et 10 \$ à l'autre.» Ce devrait être la même chose pour tout le monde. Tout le monde devrait avoir accès à ce service.

En ce qui concerne les banques plus particulièrement, les plaintes que nous recevons se rapportent aux cas où la banque refuse d'ouvrir un compte si vous n'avez pas trois pièces d'identité. La plupart des assistés sociaux, des personnes qui ont des chèques de bien-être ou autres chèques du genre, n'ont que deux pièces d'identité. Elles ont leur carte d'assurance sociale et leur carte de santé, mais n'ont pas de carte de crédit, de passeport ou de permis de conduire. Elles ne peuvent donc pas ouvrir de compte.

C'est là le problème. Cela veut dire qu'elles doivent s'adresser à des services d'encaissement auxquels elles doivent verser 20 ou 30 p. 100 de leur chèque.

J'ai vu pire encore. J'ai vu des banques demander 25 \$ à des autochtones pour encaisser un chèque du gouvernement, alors qu'elles ne demandent rien aux fonctionnaires. Il s'agit toutefois dans les deux cas de chèques du gouvernement. C'est le genre de discrimination que cela vise à prévenir. Il ne s'agit pas en effet d'empêcher qui que ce soit de décider de la banque qu'il veut fréquenter. Même si je voulais ouvrir un compte dans une banque d'affaires, on me le refuserait, puisque cette banque ne traite

What is important is that service generally available to the public should be available without discrimination against people who are in a condition that is looked upon as disadvantaged in society.

Senator Bryden: Let us say one bank, not a merchant bank but one that accepts deposits, say the Bank of Montreal, has a general policy across every branch that a minimum deposit must be \$500, and that the Bank of Nova Scotia does not have a minimum deposit at all. If the Bank of Montreal applies that right across its services, it is non-discriminatory?

Ms Falardeau-Ramsay: Absolutely. That is no problem.

The Chairman: Senator Bryden, I would point out that not all those grounds for discriminatory practices that you mentioned are purely objective. When you speak of a country of immigrants, such as Canada, after one or two generations, race is generally quite mixed with most people, and skin colour is something that goes on a continuum. There is no break anywhere in the variety of skin colours that I am aware of, so that any discrimination on these grounds is subjective, rather than objective.

[Translation]

Senator Joyal: On the subject of reviewing the Canadian Charter of Rights and Freedoms, have you submitted a comprehensive report to the Justice Department on the series of amendments that you would like Parliament to adopt?

Ms. Falardeau-Ramsay: Not yet, because we were told that we would be invited to appear before a Justice Department committee in charge of overhauling the legislation. Of course, the Commission has been working on this for a number of years. We hope that the Justice Department will also consider the outcome of consultations with those groups concerned by the legislation's application. We have a pretty good idea of the types of in-depth legislative changes we would like to see. However, I do not think that we have a monopoly on good ideas and in my view, it is important for a cross-section of the population to be consulted on this matter.

Senator Joyal: If this bill had not already been tabled in the Senate, would the particular ground that we are discussing here be part of your recommendations to the Justice Department, that is if you had to decide here and now?

Ms. Falardeau-Ramsay: If no similar prohibited ground of discrimination were included in the legislation, we would not be fulfilling our international commitments. If my memory serves me correctly, when the Convention on Economic, Social and Cultural Rights was reviewed for the second time, the UN committee was somewhat critical of Canada for not integrating the convention's provisions into its domestic laws.

qu'avec les gens d'affaires, et non les particuliers. C'est la même chose.

Ce qui importe, c'est que les services généralement offerts au public devraient l'être sans discrimination contre les défavorisés de la société.

Le sénateur Bryden: Prenons l'exemple d'une banque, non pas une banque d'affaires, mais une banque qui accepte des dépôts, comme par exemple la Banque de Montréal; sa politique générale exige un dépôt minimum de 500 \$; la Banque de Nouvelle-Écosse n'exige pas de dépôt minimum. Si la Banque de Montréal adopte cette politique pour tous ses services, c'est non discriminatoire?

Mme Falardeau-Ramsay: Absolument, ce n'est pas un problème.

La présidente: Sénateur, je ferais remarquer que ces motifs de distinction dont vous faites mention ne sont pas tous purement objectifs. Lorsque vous parlez d'un pays d'immigrants, comme le Canada, au bout d'une ou deux générations, les races se mélangent et il y a toutes sortes de couleurs de peau; par conséquent, selon moi, toute distinction fondée sur ces motifs est subjective, plutôt qu'objective.

[Français]

Le sénateur Joyal: Relativement à la révision de la Charte canadienne des droits et des libertés, est-ce que vous avez fait un rapport global au ministère de la Justice sur l'ensemble des amendements que vous souhaiteriez voir adopter par le Parlement?

Mme Falardeau-Ramsay: Pas encore parce que l'on nous a avisé que nous serions invités à un comité du ministère de la Justice pour réviser en profondeur la loi. La commission y travaille évidemment depuis un certain nombre d'années. Nous espérons que le ministère de la Justice va tenir aussi des consultations auprès des groupes concernés par l'application de notre loi. Mais nous avons nous une très bonne idée de ce que nous aimerions voir comme révision en profondeur de la loi. Cependant, je ne pense pas que nous avons le monopole des bonnes idées et je pense qu'il est important que des segments représentatifs de la population soient aussi consultés à ce sujet.

Le sénateur Joyal: Si ce projet de loi n'était pas déposé déjà au Sénat, est-ce que vous pourriez nous informer que le motif de nos discussions ferait partie des recommandations que vous seriez en mesure de faire au ministère de la Justice si vous étiez placée devant cette échéance immédiate?

Mme Falardeau-Ramsay: En n'ayant pas un motif de discrimination semblable qui fasse partie de la loi, nous allons à l'encontre de nos obligations internationales. D'ailleurs, si je me souviens bien, lors de la deuxième révision de la convention des droits économiques, sociaux et culturels, le comité des Nations Unies a un peu «tapé» sur les doigts du Canada parce que celui-ci n'avait pas intégré les dispositions de cette convention dans ses lois intérieures.

Signatories to the Convention pledged to bring in legislative measures to enforce the Convention's provisions. If you take a look at these various instruments, you will see that "social condition" and everything this entails are included. In my view, it is very important that Canada, which prides itself on being in the forefront of human rights in the world, enact appropriate legislation to fulfill its international commitments.

Senator Joyal: You have touched on the second series of questions that I had for you. You just said that Canada was rapped by UN agencies for failing to live up to the commitments it made when it signed the international Convention on Economic, Social and Cultural Rights. Is the wording in the convention—some of my colleagues are concerned about this—identical to the wording in the bill when it comes to "social condition" as a specific prohibited ground of discrimination? Is there a more specific or broader, as the case may be, definition or concept to describe the activity that should be sanctioned?

Several of my colleagues want assurances that the concept is not so elastic that it might be interpreted any old way. I have my own opinion on the subject, but I think it would be useful to know what terminology is used in these documents when it comes to this specific ground and which international conventions and instruments specifically address this issue. Could you elaborate further on this point?

Ms. Falardeau-Ramsay: I would be happy to, but unfortunately, all I have is the English version of the declaration with me. But I could forward a copy of the French text to you. I would not want to venture a translation and perhaps make some mistakes.

Article 22 of the Universal Declaration of Human Rights states the following:

[English]

Everyone, as a member of society...

[Translation]

In my view, this is much broader than "social condition."

[English]

...has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

[Translation]

These may be considered vague terms, but surely they encompass "social condition."

Article 25 states the following:

Dans cette convention, il est dit que les pays signataires s'engagent à prendre des mesures législatives pour les mettre en application. Si vous regardez justement ces divers instruments, vous voyez que la «condition sociale» et tout ce qui est inclus sous cette dénomination fait partie de ces documents. Ce serait, il me semble, très important que le Canada, qui se targue d'être un pays à l'avant-garde des droits de la personne dans le monde, légifère d'une manière appropriée face aux obligations qu'il a contractées sur la scène internationale.

Le sénateur Joyal: Vous avez abordé la deuxième série de questions que je voulais vous poser. Vous venez d'affirmer que le Canada a fait l'objet de commentaires de la part des organismes responsables des Nations Unies quant à son respect des obligations qu'il doit assumer lorsqu'il a signé la convention internationale sur les droits économiques, sociaux et culturels. Est-ce que les termes qui sont utilisés dans la convention — cela semble être comme vous le constatez une préoccupation de la part de certains de mes collègues — sont identiques à ceux de «condition sociale», lorsqu'on veut décrire spécifiquement ou cerner plus précisément ce motif de non discrimination? Est-ce qu'il y a une définition ou un concept plus précis ou plus large selon le cas pour décrire le champ d'activités que l'on voudrait voir sanctionner?

Plusieurs de mes collègues sont préoccupés de s'assurer que nous avons un concept qui n'est pas une sorte de concept élastique qui pourrait finalement être interprété de toutes les manières. J'ai ma propre opinion là-dessus à ce moment-ci, mais je pense qu'il serait utile de connaître quel terme ils utilisent pour décrire ce motif et quels conventions et instruments internationaux se rattachent au domaine plus précis auquel nous voulons nous attaquer. Est-ce que vous pouvez nous informer là-dessus?

Mme Falardeau-Ramsay: Oui avec grand plaisir; malheureusement, je n'ai que le texte anglais devant moi. Mais je peux vous fournir éventuellement le texte français parce que je l'ai aussi. Je ne voudrais pas traduire et peut-être faire des erreurs dans ma traduction.

Entre autres, vous avez dans la Déclaration universelle des droits de l'homme à l'article 22, et je cite:

[Traduction]

Toute personne, en tant que membre de la société [...]

[Français]

D'après moi, c'est beaucoup plus large que «condition sociale».

[Traduction]

[...] a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

[Français]

D'après moi, ce sont si on veut des termes vagues, mais qui couvrent sûrement la «condition sociale», ce sont ces termes.

À l'article 25, on dit:

[English]

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

[Translation]

This also seems fairly broad to me. It states:

[English]

Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection.

[Translation]

Article 2 of the Convention on Economic, Social and Cultural Rights notes that the state parties undertake to enact legislative measures to address these various issues. The provision in question reads as follows:

[English]

The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

[Translation]

In my view, this is also much broader than "social condition." Pursuant to article 11,

[English]

The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions.

[Translation]

The wording is also fairly broad here as well. Moreover, article 14 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, also known as the European Convention on Human Rights, reads as follows:

[English]

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

[Traduction]

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être, et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

[Français]

Cela aussi cela me semble assez large. On dit:

[Traduction]

La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

[Français]

Dans la convention sur les droits économiques, sociaux et culturels, à l'article 2, on spécifie que les partis s'engagent à adopter des mesures législatives qui vont couvrir ces différents sujets. À l'article 2 de cette même convention, on dit:

[Traduction]

Les États parties à la présente Convention s'engagent à garantir qu'il ne sera fait aucune distinction fondée sur des raisons de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, de richesse, de naissance ou de situation.

[Français]

Cela aussi me semble plus large que les mots «condition sociale». L'article 11 mentionne:

[Traduction]

Les États parties à la présente Convention reconnaissent le droit de tous à avoir accès, en suffisance, aux vivres, à l'eau, au logement, aux vêtements et à l'amélioration constante du niveau de vie.

[Français]

Cela aussi me semble assez large. Ensuite, dans la convention pour la protection des droits de la personne et des libertés fondamentales qui fait partie de la convention européenne des droits de la personne, on dit à l'article 14:

[Traduction]

La jouissance des droits et libertés stipulée dans la présente Convention est accordée sans distinction fondée sur des raisons de sexe, de race, de couleur, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre, d'origine nationale ou sociale, d'association à une minorité nationale, de richesse, de naissance ou de situation.

[Translation]

I could continue as I have other articles from the European Charter. I also have copy of the Vienna Declaration on Social Conditions. In all of these instruments, the stated prohibited grounds for discrimination appear much broader than "social condition." The terminology used, for instance "other status" and so forth, seems excessively flexible, in my view.

Senator Joyal: You mentioned that the UN agency responsible for evaluating the extent to which signatories or member countries were fulfilling their obligations with respect to human rights was critical of Canada's performance. Could you share with us that portion of their evaluation of Canada which, in your view, specifically relates to the subject at hand?

Ms. Falardeau-Ramsay: I will read you what it says in English, but we can get a translation for you. The report states the following:

[English]

In view of the obligation arising out of article 2 of the Covenant to apply the maximum of available resources to the progressive realization of the rights recognized in the treaty, and considering Canada's enviable situation with regard to such resources, the Committee expresses concern about the persistence of poverty in Canada. There seems to have been no measurable progress in alleviating poverty over the last decade, nor in alleviating the severity of poverty among a number of particularly vulnerable groups.

[Translation]

The report also says that Canada should have brought in legislation to meet the obligations it contracted when it signed these various international instruments.

[English]

The Chairman: I have the wording of the text here, if you would like to hear it, Senator Joyal. Under Suggestions and Recommendations, it says:

The Committee recommends the incorporation in human rights legislation of more explicit reference to social, economic, and cultural rights.

Senator Gigantès: Explicit. Madame Falardeau-Ramsay said it was excessive.

Ms Falardeau-Ramsay: I think you misunderstood what I meant. What I said was that I thought it was much larger and more flexible than the term "social condition."

Senator Gigantès: It means a certain thing, but you used it in a loose way. The word "excessive" means "too much." You used that term.

Ms Falardeau-Ramsay: I do not want to get into a discussion on semantics with you. This is not the place. We could, if you wish, discuss that later over a cup of coffee.

[Français]

Je peux continuer, j'ai d'autres d'autres articles de la Charte européenne. J'ai aussi la Déclaration de Vienne sur les conditions sociales. Dans tous ces documents, il me semble que les motifs de discrimination touchés sont beaucoup plus larges que «condition sociale». Quand on parle de «other status» et tout autre statut, cela me semble excessivement flexible comme terminologie.

Le sénateur Joyal: Lorsque vous avez fait référence au commentaire de l'organisme des Nations Unies chargé de l'évaluation de la façon dont les pays signataires ou les pays membres s'acquittent de leurs responsabilités eu égard aux droits de la personne, est-ce que vous pourriez nous fournir la partie de leur évaluation par rapport au Canada qui, d'après vous, s'adresse plus particulièrement à la question dont on est saisie aujourd'hui?

Mme Falardeau-Ramsay: Je vais vous la lire en anglais, mais on peut vous fournir une traduction. Cela dit:

[Traduction]

Compte tenu de l'obligation découlant de l'article 2 de la Convention visant l'affectation du maximum des ressources disponibles à la réalisation progressive des droits prévus par le traité et compte tenu de la situation enviable du Canada à propos de telles ressources, le comité s'inquiète de la persistance de la pauvreté au Canada. Il semble qu'aucun progrès mesurable n'ait permis de soulager la pauvreté au cours de la dernière décennie ni d'atténuer la gravité de la pauvreté parmi plusieurs groupes particulièrement vulnérables.

[Français]

On dit aussi que le Canada aurait dû par législation s'occuper de ces problèmes qui sont des obligations que notre pays a contracté en signant ces divers instruments internationaux.

[Traduction]

La présidente: J'ai le texte ici, si vous voulez l'entendre, sénateur. Sous la rubrique Suggestions et Recommandations, on peut lire:

Le comité recommande d'inclure dans la Loi sur les droits de la personne une mention plus explicite des droits sociaux, économiques et culturels.

Le sénateur Gigantès: Explicite. Mme Falardeau-Ramsay a dit que c'était excessif.

Mme Falardeau-Ramsay: Je crois que vous avez mal compris ce que je voulais dire. J'ai dit que selon moi, c'était plus vaste et plus flexible que l'expression «condition sociale».

Le sénateur Gigantès: Ce terme a un sens précis, mais vous l'avez utilisé de manière relâchée. Le mot «excessif» veut dire «trop». Vous avez utilisé ce terme.

Mme Falardeau-Ramsay: Je ne veux pas me lancer dans un débat sur la sémantique. Ce n'est pas l'endroit indiqué pour ce faire. Nous pourrions, si vous le souhaitez, en discuter plus tard en prenant un café.

Senator Gigantès: There are no problems of philosophy, only problems of language. This meeting is a good illustration of that.

Senator Joyal: I thank you, Madam Chair, for quoting that statement. It is very important to keep that in mind when we decide on the proposal of Senator Cohen and the context in which this proposed legislation is introduced and fits into our institutions.

[Translation]

Senator Beaudoin: Getting back to "social condition," Senator Cohen is recommending that the legislation be amended to include a reference at various points to "social condition."

If I understand correctly, you support the proposed amendment. The debate on the matter has not changed. People argue that Parliament should be very specific and that judges are being given too much leeway.

When it comes to the field of public law, I follow a certain philosophy. If we are too specific, we are going to spend all of our time amending laws, as we do in the case of tax laws. I have no objections to amending the tax laws each year. It makes no difference to me. However, if it were a matter of amending fundamental pieces of legislation each year, then I would have a problem with that.

If I follow you, you say that the courts will be left to interpret the words "social condition" and that they will take into account the normal course of events. The courts interpret the Constitution. That is their role. Whether we like it or not, that is the system we have and I like it.

To my understanding, you see this as having the following advantage: By using a catch-all expression like "social condition," Canada is complying with its international obligations that it contracted voluntarily.

I have no objections to the words "social condition." I have no objection to the courts being called upon to interpret the meaning of "social condition," whether in 1998, the year 2000 or the year 2002. Some will say that Parliament can do the same thing. However, Parliament sometimes lacks the courage to act on such matters and the courts can come in very useful.

Sometimes we lack the courage to act, but not always. Sometimes, we do not enact legislation in a particular sector as often as we should.

If you say that by bringing in this amendment, we are fulfilling part of our international obligations, then I have no problem with that. Canada signed a number of international instruments after the 1948 declaration. In some respects, their provisions are more vague and general than the words "social condition." In my view, if we try to be too precise, it can have the opposite effect. That is part of the ongoing debate. I often discuss this matter with my colleague, Senator Gigantès, who argues that Parliament needs to approach things more rigorously and that judges should have less latitude when it comes to interpreting legislation.

Le sénateur Gigantès: Il ne s'agit pas de problèmes philosophiques, uniquement de problèmes de langage. Cette réunion en est un bon exemple.

Le sénateur Joyal: Je tiens à vous remercier, madame la présidente, d'avoir cité cette déclaration. Il est très important d'en tenir compte lorsque nous déciderons de la suite à donner à la proposition du sénateur Cohen et du contexte dans lequel ce projet de loi est présenté et cadre avec nos institutions.

[Français]

Le sénateur Beaudoin: J'aimerais revenir sur la question de la «condition sociale». Tout est là. L'amendement du sénateur Cohen recommande d'inscrire les mots «condition sociale» à différents endroits de la loi.

Vous dites que vous êtes d'accord avec cela, si j'ai bien compris. Le débat est toujours le même: les gens disent que le Parlement devrait être très précis et qu'on laisse trop de latitude aux juges.

Il y a une philosophie que j'ai adoptée en droit public; si on est très précis, on va passer notre temps à modifier les lois comme on le fait pour les lois fiscales. Je n'ai pas d'objection à ce que l'on modifie les lois fiscales chaque année. Cela ne me fait rien. Je ne veux pas qu'on modifie les textes de base à chaque année parce que, à ce moment, quelque chose cloche.

Si je suis bien votre raisonnement, vous dites que l'on peut laisser aux tribunaux l'interprétation des mots «condition sociale» et qu'ils vont tenir compte de l'évolution normale des choses. Les tribunaux interprètent la Constitution. C'est le rôle des tribunaux. Qu'on aime cela ou non, c'est notre système, et je l'aime bien ce système.

Si je comprends bien, l'avantage que vous y voyez est le suivant: en employant une expression globale à la «condition sociale», le Canada donne effet aux obligations internationales que nous avons contractées volontairement et qu'il est de notre devoir d'avoir.

Je n'ai pas d'objection aux mots «condition sociale». Je n'ai pas d'objection à ce que les tribunaux soient invités au fil des procès à dire ce que «condition sociale» veut dire en 1998, en l'an 2000 ou en l'an 2002. On me dira que le Parlement peut faire la même chose. Le Parlement parfois manque de courage dans ce domaine et les tribunaux sur ce plan sont très utiles.

On manque de courage mais pas toujours. Des fois, on ne légifère pas aussi souvent qu'on devrait le faire dans tel et tel secteur.

Si vous me confirmez que cela fait partie de nos obligations internationales, je suis d'accord. Le Canada a signé plusieurs instruments internationaux après la déclaration de 1948. Ils sont autrement plus vagues et globaux que les mots «condition sociale». Mais je me dis qu'essayer d'être trop précis peut avoir un effet nocif. Évidemment c'est le débat éternel. Je tiens souvent ce débat avec mon collègue le sénateur Gigantès qui dit que le Parlement doit être plus précis et que les juges doivent avoir moins de pouvoir pour interpréter.

Basically, I think that it is a good thing for the courts to have considerable latitude when it comes to interpreting charter provisions. Do you agree with that basic way of thinking?

Ms. Falardeau-Ramsay: I could not have said it any better myself, Senator Beaudoin. That is exactly the rationale behind the proposed amendment. Moreover, I think it was Justice Sopinka who once said that the only protection that the weak and disadvantaged could rely on was that afforded by courts of law. The courts do not have to weigh any political considerations. Perhaps I can find his exact words and share them with the committee. This particular quote clearly illustrates the role that the courts play in protecting the disadvantaged in our society.

Senator Beaudoin: However, I believe it was Chief Justice Brian Dixon who once said that courts of law must also safeguard individual rights when they interpret charter provisions. Justice Dixon also said — and my colleague Senator Gigantès will be happy to hear me say this — that Parliament must also protect human rights.

The only point of disagreement that remains, in my opinion, is the wording that should be used. Should we be very specific, even though this can be a risky proposition, or should we employ more general terms?

Senator Gigantès: That could be risky as well!

Senator Beaudoin: Yes, but less so. I do not wish to debate this point at this time. This is your position, is it not?

Ms. Falardeau-Ramsay: Absolutely. I do not know if you were here when I said it, but amendments are an important way for Parliament to update legislation. However, as we know, in some cases it has taken 15 years to bring in certain amendments. Had the legislation in question been couched in more general terms, perhaps we could have prevented 15 years of discrimination toward certain groups of people.

Senator Beaudoin: Besides, who is responsible for the best example we have in Canadian history, namely the ruling that women could be appointed to the Senate? Not Parliament, but rather the Privy Council, which is a court of justice. Therefore, it is true that courts of law can serve a useful purpose.

[English]

The Chairman: In your vast experience, do you feel that circumstances giving rise to complaints of discrimination on this particular basis fall more within the areas of provincial or federal jurisdiction?

Ms. Falardeau-Ramsay: They obviously fall under provincial jurisdiction because you have the question of services, restaurants and that type of thing. However, I think there is a place in the federal jurisdiction for such a ground of discrimination.

Canada should be the leader in those areas. Canada has a good human rights record. We should live up to what we are saying and abide by our international obligations. We should show the way

Je me dis que dans des termes de base, il est bon que les tribunaux aient beaucoup de pouvoir pour interpréter la charte. Est-ce votre raisonnement à la base?

Mme Falardeau-Ramsay: Je n'aurais pas su mieux le dire, sénateur Beaudoin. C'est exactement la base du raisonnement. D'ailleurs, je pense que le juge Sopinka à un moment donné disait que la seule protection des gens faibles et désavantagés, ce sont les cours de justice. Les cours n'ont pas d'éléments politiques à considérer. J'aimerais peut-être même retrouver la citation exacte pour la faire parvenir au comité. Cette citation démontre très bien le rôle que les cours jouent dans la protection des groupes qui sont défavorisés et désavantagés dans notre société.

Le sénateur Beaudoin: Par contre, vous avez aussi l'affirmation de l'ancien juge en chef Brian Dixon qui disait qu'il est vrai que les cours de justice doivent protéger les droits d'individus en interprétant les chartes des droits. Le juge Dixon a déjà dit — cela fera plaisir à mon collègue le sénateur Gigantès — que le Parlement aussi doit protéger les droits de la personne.

Le seul débat qui reste d'après moi, c'est le langage. Est-ce que cela prend des terme très précis, mais il est dangereux d'être trop précis, ou si cela prend des terme globaux.

Le sénateur Gigantès: C'est très dangereux aussi!

Le sénateur Beaudoin: Oui, mais moins. Je ne veux pas commencer un débat. Vous êtes de cette philosophie si je comprends bien.

Mme Falardeau-Ramsay: Tout à fait, comme je le disais, je ne sais pas si vous étiez ici, mais les modifications sont un outil très important que le Parlement a de mettre des lois à jour. Mais comme on le sait, par exemple, on a attendu pendant 15 ans certaines modifications. À ce moment, si les termes avaient été peut-être un peu plus larges, on aurait pu prévenir 15 ans de discrimination à l'égard de certains groupes de personnes.

Le sénateur Beaudoin: D'ailleurs qui a décidé le plus bel exemple dans l'histoire du Canada quand on a décidé que les femmes pouvaient être nommées au Sénat? Ce n'est pas le Parlement, ce n'est pas le constituant, c'est le conseil privé qui est une cour de justice. Donc il est vrai que les cours de justice peuvent être utiles.

[Traduction]

La présidente: Selon votre vaste expérience, croyez-vous que les circonstances qui donnent lieu à des plaintes de discrimination pour ce motif particulier relèvent davantage de la compétence provinciale ou fédérale?

Mme Falardeau-Ramsay: Elles relèvent de toute évidence de la compétence provinciale parce qu'il s'agit de question de services, de restaurants et ce genre de choses. Je pense toutefois qu'il y a place dans le champ de compétence fédérale pour un tel motif de discrimination.

Le Canada devrait montrer la voie dans ces domaines. Le Canada a une très bonne réputation en matière de droits de la personne. Nous devrions respecter notre parole et nous conformer

by inscribing into our human rights legislation grounds such as social condition.

The Chairman: Thank you for appearing before the committee today.

Our next witnesses are representatives of the Department of Justice.

Please proceed.

[Translation]

Ms. Elizabeth Sanderson, Senior Counsel, Public Law Policy Section, Policy Sector, Department of Justice: I want to thank you for inviting me here today to speak to Bill S-11 on behalf of the Department of Justice.

[English]

The message I would like to convey from the Minister of Justice is that, while the government supports the good intentions underlying Bill S-11, we believe that its enactment should be postponed pending further study as part of the overall review of the Canadian Human Rights Act.

This indeed is the position adopted by the minister during the passage of Bill S-15, during her appearance here and during the committee hearings before the House of Commons.

I will briefly outline the rationale for this position. There are two aspects to this question. First, why does the department support the principle underlying the bill? Second, why does the department believe that the amendment should be studied as part of the overall review of the Canadian Human Rights Act (CHRA)?

Let us look at the principle underlying the bill. A fundamental concern is that persons should not be subjected to invidious stereotyping because of circumstances beyond their control, whether it be race, sex, the other grounds in the CHRA, or poverty. We, like other Canadians, support this principle.

We also recognize that, historically, the legal system and many other institutions in society have operated in a manner that is detrimental to those at the lowest rungs in society. We would like to see the end of such stereotyping. The issues we wish to study and discuss are whether this bill is the best way to accomplish this or whether it will have other, perhaps unintended, effects.

Poverty intersects with many other grounds of discrimination. We are all too familiar with the term "feminization of poverty." Many of those who rely on social assistance face barriers to their participation in the workforce because of their disability, youth, race, colour, or national or ethnic origin. Under current human rights jurisprudence, this link could be recognized through such concepts as adverse-effect discrimination.

à nos obligations internationales. Nous devrions montrer la voie en inscrivant dans notre loi sur les droits de la personne des motifs de distinction illicite comme la condition sociale.

La présidente: Je tiens à vous remercier d'avoir comparu devant le comité aujourd'hui.

Nous accueillons maintenant les représentants du ministère de la Justice.

Si vous voulez bien commencer.

[Français]

Mme Elizabeth Sanderson, avocate générale principale, section des politiques de droit public, secteur des politiques, ministère de la Justice: Je vous remercie de votre invitation à comparaître aujourd'hui pour parler au nom du ministère de la Justice du projet de loi S-11.

[Traduction]

Le message que j'aimerais transmettre de la part de la ministre de la Justice est que, bien que le gouvernement appuie les bonnes intentions qui sous-tendent le projet de loi S-11, nous estimons qu'il faudrait en remettre l'adoption jusqu'à ce que l'on l'étudie de façon plus approfondie dans le cadre de l'examen général de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

C'est effectivement la position présentée par la ministre lors de l'adoption du projet de loi S-15, de sa comparution ici et des audiences du comité devant la Chambre des communes.

J'expliquerai brièvement les raisons à l'appui de cette position. Cette question comporte deux aspects. Tout d'abord, pourquoi le ministère appuie-t-il le principe qui sous-tend le projet de loi? Deuxièmement, pourquoi le ministère croit-il que la modification devrait être étudiée dans le cadre de l'examen général de la Loi canadienne sur les droits de la personne (LCDP)?

Examinons le principe qui sous-tend le projet de loi. Une préoccupation fondamentale est que nul ne doit faire l'objet de stéréotypes injustes à cause de circonstances indépendantes de leur volonté, qu'il s'agisse de la race, du sexe, des autres motifs prévus par la LCDP, ou de la pauvreté. Comme tous les autres Canadiens, nous souscrivons à ce principe.

Nous reconnaissons aussi qu'historiquement, le système judiciaire et bien d'autres institutions de la société ont fonctionné d'une façon préjudiciable envers ceux qui se trouvent au bas de l'échelle sociale. Nous aimerions que l'on mette fin à de tels stéréotypes. Nous voulons donc déterminer, à l'aide d'études et de discussions, si ce projet de loi représente le meilleur moyen d'y parvenir ou s'il ne risque pas d'avoir d'autres conséquences imprévues.

La pauvreté recoupe bien d'autres motifs de distinction illicite. Nous connaissons tous trop bien l'expression «féminisation de la pauvreté». Un grand nombre de ceux qui comptent sur l'aide sociale se heurtent à des obstacles qui les empêchent d'entrer sur le marché du travail à cause de leur handicap, de leur jeunesse, de leur race, de leur couleur, de leur origine nationale ou ethnique. En vertu de la jurisprudence actuelle sur les droits de la personne, ce lien pourrait être reconnu à l'aide de notions telles que celle de discrimination par suite d'un effet préjudiciable.

This bill would go further. It would protect persons who suffer discrimination because of their social condition, regardless of whether it is connected to another ground of discrimination. An issue is: just who would be protected by this bill?

Second, why should the addition of social condition be studied as part of the overall review of the CHRA? There are a number of reasons for further study. In general, legislation should be enacted once stakeholders have been consulted. This is an essential part of our policy development and the democratic process of the country. Additionally, it provides a pragmatic opportunity to explore concerns and to attempt to address them. I just add that we have heard some of those concerns before speaking to you now.

When legislation is merely technical, procedural or simply rendering into written form that which has been already recognized by the courts or accepted in other jurisdictions, it is exempt to the principle that consultation is necessary. It seems to us that this is certainly not the case here with respect to either the Charter jurisprudence or provincial legislation.

What is new or unknown about who is covered by this bill? Under Charter jurisprudence, the Supreme Court has not addressed the issue, but several provincial courts have applied its jurisprudence to hold that social assistance is not an analogous ground under section 15. In particular, they have noted that sections 7 and 15 are not guarantees against all forms of economic and social disadvantage, whatever their cause. The courts have looked for links to personal characteristics which are unchangeable, or changeable at great personal cost. Thus, disparate and heterogeneous groups, such as social assistance recipients, have been held not to be covered unless linked to other grounds which have been demonstrated, such as single mothers, elderly or disabled persons.

Many provincial human rights statutes provide protection on a similar ground. However, only Quebec uses the term "social condition." Six other provinces use more specific terms directed more at social assistance recipients. Newfoundland, for example, uses the term "social origin," which is more static and class-based.

Quebec jurisprudence recognizes a fundamental difference between the ground "social condition," the former ground "social origin" and the other protected grounds. Unlike the other grounds, social condition is, by its nature, temporary. We would thus be introducing a new concept into the CHRA. It is uncertain who would be covered by this temporary condition. Quebec jurisprudence emphasizes that the complainant must belong to a socially identifiable group, which has been subject to historically unfavourable treatment based on stereotypes and prejudice.

Le projet de loi irait plus loin. Il protégerait les personnes victimes de discrimination à cause de leur condition sociale, qu'elle soit liée ou non à un autre motif de distinction illicite. Il faut se poser la question suivante: qui au juste ce projet de loi protégerait-il?

Deuxièmement, pourquoi l'ajout de la condition sociale devrait-il être étudié dans le cadre de l'examen général de la LCDP? Un certain nombre de raisons justifient une étude plus approfondie. En général, une loi doit être adoptée une fois que les intéressés ont été consultés. C'est un aspect essentiel de notre système d'élaboration de politiques et du processus démocratique de notre pays. De plus, cela nous permet d'approfondir les préoccupations des intéressés et d'essayer d'y donner suite. Je tiens à ajouter que nous avons entendu certaines de ces préoccupations avant de venir ici.

Lorsqu'il s'agit uniquement d'une modification législative de forme ou de procédure, on ne fait que rendre sous forme écrite ce qui a déjà été reconnu par les tribunaux ou accepté dans d'autres sphères de compétence. Par conséquent, la consultation n'est pas nécessaire. Il nous semble que ce n'est certainement pas le cas ici en ce qui concerne la jurisprudence de la Charte ou les lois provinciales.

Qu'y a-t-il de nouveau à propos de ceux qui sont visés par ce projet de loi? En vertu de la jurisprudence établie en fonction de la Charte, la Cour suprême ne s'est pas penchée sur cette question, mais plusieurs tribunaux provinciaux ont appliqué sa jurisprudence pour statuer que l'aide sociale n'est pas un motif analogue en vertu de l'article 15. En particulier, ils ont indiqué que les articles 7 et 15 ne sont pas des garanties contre toute forme de désavantage économique et social, quelle qu'en soit la cause. Les tribunaux ont cherché à déterminer s'il existe des liens avec des caractéristiques personnelles inaltérables, ou modifiables au prix d'énormes sacrifices personnels. Par conséquent, ils ont statué que des groupes disparates et hétérogènes, comme les bénéficiaires d'aide sociale, ne sont pas protégés à moins d'être visés par d'autres motifs dont l'existence a été établie, comme dans le cas des mères célibataires, des personnes âgées ou handicapées.

Un grand nombre de lois provinciales sur les droits de la personne prévoit une protection pour un motif similaire. Cependant, seul le Québec utilise l'expression «condition sociale». Six autres provinces utilisent des expressions plus précises axées davantage sur les bénéficiaires d'aide sociale. Terre-Neuve, par exemple, utilise l'expression «origine sociale», qui est plus statique et fondée sur la classe sociale.

La jurisprudence du Québec reconnaît une différence fondamentale entre le motif de la «condition sociale», l'ancien motif de «l'origine sociale» et les autres motifs de distinction illicite. Contrairement aux autres motifs, la condition sociale est de par sa nature, temporaire. Nous nous trouverions donc à introduire une nouvelle notion dans la LCDP. On ne sait pas au juste qui serait visé par cette condition temporaire. La jurisprudence du Québec souligne que le plaignant doit appartenir à un groupe social identifiable, qui a fait l'objet d'un traitement défavorable de longue date fondé sur des stéréotypes et des préjugés.

It is far from clear that the working poor who are temporarily unemployed would be covered under such an interpretation. Yet this is the intent of the proponents of the bill. Is this the best means of accomplishing the goal, and how would the working poor be defined or included for protection?

What is new or unknown about the practices which are covered? Provincial complaints have generally concerned the rental of accommodation, which is of minimal relevance federally. Indeed, in two provinces, Ontario and British Columbia, the protection is limited to this area.

I understand that Senator Cohen and Professor Jackman have emphasized the need for protection against stereotypical assumptions in the delivery of credit-based services provided by non-governmental organizations. These often relate to banking or to areas where service charges are collected after the event, for example, with telephone or cable.

We fully endorse the principle that individuals should not be refused services based on stereotypical perceptions. However, society has progressed beyond the point where such blatant refusals are commonplace, and human rights jurisprudence reflects the subtle and more often unintended nature of discrimination.

Thus, under the adverse-effect theory of discrimination, could it be discriminatory to require a deposit in advance or to impose credit checks? Would those on social assistance and the working poor be protected, but others refused, because of poor credit ratings or insufficient collateral?

Another example of adverse-effect discrimination is in the field of transportation. At present, there are often reduced fares for seniors and disabled persons, who require assistance, generally receive a discount. Would this amendment require a discount to the point of undue hardship for social assistance recipients who cannot afford the standard bus fares?

The final area I wish to address today is social legislation, which by its very nature makes distinctions on the basis of income or employment. For example, would the Income Tax Act be attacked on the basis that the cut-off was too low? For example, social assistance recipients might receive the benefit, but others, who are at a higher level of income that is still below the average, would not.

Similarly, would the Employment Insurance Act or the Canada Pension Plan be challenged on the basis that eligibility is conditional upon employment for specified periods? These are examples of complex legal issues that warrant further study.

Additionally, they raise social and political questions about whether human rights legislation should be used as a form of income protection. While such a goal may be seen as the next step in human rights protection, we think it is such a significant change

Il est loin d'être clair qu'une telle interprétation permet d'inclure les petits salariés temporairement au chômage. C'est pourtant l'intention des promoteurs du projet de loi. Est-ce le meilleur moyen d'atteindre cet objectif et comment définirait-on les petits salariés ou les inclurait-on pour qu'ils soient protégés?

Qu'y a-t-il de nouveau à propos des pratiques visées? Les plaintes provinciales portaient habituellement sur le logement locatif, qui ne relève pas vraiment de la compétence fédérale. En fait, dans deux provinces, soit l'Ontario et la Colombie-Britannique, la protection se limite à ce domaine.

Je crois comprendre que le sénateur Cohen et le professeur Jackman ont insisté sur la nécessité de prévoir une protection contre des hypothèses stéréotypées dans le cadre de la prestation de services de crédit par des organisations non gouvernementales. Il s'agit souvent de services bancaires ou de domaines où des frais de service sont perçus après coup, par exemple, dans le cas du téléphone ou du câble.

Nous souscrivons entièrement aux principes selon lesquels personne ne doit se voir refuser des services à cause de perceptions stéréotypées. Cependant, la société a évolué au-delà du stade où de tels refus flagrants sont chose courante, et la Loi sur les droits de la personne traduit le caractère subtil et très souvent involontaire de la discrimination.

Par conséquent, en vertu de la théorie de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable, serait-il discriminatoire d'exiger un dépôt à l'avance ou d'imposer des vérifications de crédit? Les bénéficiaires d'aide sociale et les petits salariés seraient-ils protégés mais d'autres personnes essuieraient-elles un refus parce qu'elles ont de mauvaises cotes de crédit ou des garanties insuffisantes?

Le domaine des transports offre un autre exemple de la discrimination par suite d'un effet préjudiciable. A l'heure actuelle, on offre souvent des tarifs réduits pour les aînés, et les personnes handicapées qui ont besoin d'aide bénéficient généralement d'un escompte. Cette modification exigerait-elle un escompte pour difficultés excessives à l'intention des bénéficiaires d'aide sociale qui n'ont pas les moyens de payer le tarif régulier d'autobus?

Le dernier aspect que j'aimerais aborder aujourd'hui est celui de la législation sociale qui, de par sa nature même, établit des distinctions en fonction du revenu ou de l'emploi. Par exemple, est-ce qu'on attaquerait la Loi de l'impôt sur le revenu parce que le seuil d'admissibilité est trop bas? Par exemple, des bénéficiaires d'aide sociale pourraient en bénéficier mais pas ceux dont le niveau de revenu est plus élevé même s'il demeure inférieur à la moyenne.

De même, la Loi sur l'assurance-emploi ou le Régime de pensions du Canada seraient-ils contestés parce que l'admissibilité est déterminée en fonction de périodes précises d'emploi? Ce sont des exemples de questions juridiques complexes qui exigent une étude plus approfondie.

De plus, cela soulève des questions sociales et politiques à propos de l'utilisation de la Loi sur les droits de la personne comme forme de protection du revenu. Bien qu'un tel objectif puisse sembler le prolongement logique de la protection des droits

in the nature of human rights legislation that it should be part of the comprehensive review of the CHRA, rather than an amendment of this nature to an existing act. This review is scheduled to commence this fall after we have completed the necessary steps to implement Bill S-5.

In conclusion, because provincial complaints have focused on the denial of accommodation to social assistance recipients, the issue of the practices that would be covered at the federal level is far from settled. Particularly when combined with the uncertainty in the term "social condition," the effect of this amendment is far from clear.

Of course, we do not expect to be able to precisely foresee and define all the situations that could arise. By its nature, human rights legislation is more generic and is given a broad interpretation by the tribunals and courts benefiting its quasi-constitutional status. However, we believe that consultations are essential to appreciate the goals sought to be served by this amendment, how they relate to our human rights legislation and the best means of fulfilling these goals.

We need to hear from stakeholders, some of the very organizations that are appearing before you today, like the National Anti-Poverty Organization and the Canadian Bankers Association, as well as federal departments, other representatives of private industry and equality-seeking groups, particularly poverty interest groups.

Because of the likely significance of this amendment and the upcoming review, we think that consultation on this issue should be part of this more comprehensive review.

I should like to thank you for the invitation to appear before you today. I would be happy to answer your questions.

Senator Cohen: Thank you for your presentation. I do not have a background in law, nor am I an expert on social conditions. However, I have worked with the stakeholders, whom you must hear more from. I have listened to them for two-and-a-half years. That is what prompted this bill.

I have just a few questions because I want to digest your recommendations in more detail. If you agree in principle, and there is so much doubt about all the areas you mentioned, why is it that Canada signed these international agreements and that now our knuckles are being rapped because we are not delivering on what we signed? As a layperson, that puzzles me, after what the human rights commissioner read to us.

You claim that the poor are seldom discriminated against for basic services. Has that been researched? Are you asking the question because you are aware of the facts? We have researched it and know that it is happening.

de la personne, nous estimons qu'il s'agit d'un changement tellement important à la nature même de la Loi sur les droits de la personne qu'il devrait faire partie d'un examen exhaustif de la LCDP plutôt que d'une modification de ce genre à une loi existante. Cet examen doit débiter cet automne une fois que nous aurons terminé les étapes nécessaires à la mise en oeuvre du projet de loi S-5.

En conclusion, comme les plaintes provinciales portaient surtout sur le refus de louer des logements à des bénéficiaires d'aide sociale, la détermination des pratiques qui seraient visées au niveau fédéral est loin d'être chose faite. Les répercussions de cette modification, surtout conjuguées au caractère vague de l'expression «condition sociale», sont loin d'être claires.

Bien entendu, nous ne nous attendons pas à pouvoir prévoir et définir avec précision toutes les situations susceptibles de surgir. De par sa nature même, la législation sur les droits de la personne est plus générique et fait l'objet d'une large interprétation de la part des tribunaux, que justifie son statut quasi constitutionnel. Cependant, nous estimons que des consultations s'imposent pour déterminer les objectifs visés par cette modification, leur lien avec notre Loi sur les droits de la personne et le meilleur moyen d'atteindre ces objectifs.

Nous devons savoir ce qu'en pensent les principaux intéressés, certaines des organisations mêmes qui comparaissent devant vous aujourd'hui comme l'Organisation nationale anti-pauvreté et l'Association des banquiers canadiens, ainsi que les ministères fédéraux, d'autres représentants de l'industrie privée et des groupes qui luttent pour l'égalité, surtout ceux qui luttent contre la pauvreté.

En raison de l'importance probable de cette modification et de l'examen qui est prévu, nous estimons que des consultations sur cette question devraient faire partie de cet examen exhaustif.

Je tiens à vous remercier de nous avoir invités à comparaître devant vous aujourd'hui. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

Le sénateur Cohen: Je vous remercie de votre présentation. Je n'ai pas fait d'études de droit et je ne suis pas non plus une spécialiste de la condition sociale. Cependant, j'ai travaillé avec les principaux intéressés, ceux que vous devez consulter davantage. Je les ai écoutés pendant deux ans et demi. C'est ce qui m'a incité à présenter ce projet de loi.

Je n'ai que quelques questions parce que je veux étudier vos recommandations de plus près. Si vous êtes d'accord en principe, et il y a tant de doutes à propos de tous les domaines que vous avez mentionnés, pourquoi le Canada a-t-il signé ces ententes internationales et se fait-il maintenant taper sur les doigts parce qu'il ne les a pas respectées? En tant que non-spécialiste, cela me laisse perplexe, après ce que la présidente des droits de la personne vient de nous lire.

Vous prétendez que l'on fait rarement de la discrimination à l'endroit des pauvres en ce qui concerne les services de base. A-t-on fait de la recherche à ce sujet? Posez-vous la question parce que vous connaissez les faits? Nous avons fait des recherches et nous savons que ce genre de choses se produit.

Ms Sanderson: I was referring to the case law, which we have studied in the last few weeks while preparing for this. I should be clear: Our thrust over the last year has not been in the area of social condition. It is one of the areas at which we intend to look in much greater depth as we go into the broad review. Our work in the last while has been to ensure that Bill S-5 becomes a reality.

The point I made today relates more to the case law in the provincial jurisdictions. We want to move away from specific individual complaints and move more to a systemic approach to addressing these problems. Individuals must bring their complaints. I do not think I said that they do not have to fight for their services. On the contrary, I believe that I said that we fully support the intention underlying the bill. My point is whether this is the most effective way to achieve your aims.

On the international aspect, my understanding is that Canada supports, and is a signatory to, the UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The issue is how to implement those rights in Canada. We have already done many things in Canada to implement them, including the Canada Pension Plan and employment insurance.

We are respecting our obligations. The issue is how far and how quickly we go. I believe that what I said today continues along those lines. Your thrust is good. The question is whether this is the right way to go about it.

Senator Cohen: The Canada Pension Plan and the other plans about which you spoke are great for a certain segment of the population. However, for people living in poverty on social assistance, they are just programs that they read about in the newspaper. We have used "social condition" and not "receipt of social condition" for the very reason that the working poor would be included.

We want people in poverty to develop a feeling of self-worth through equal treatment. I must say that the Canadian Bankers Association have heard that message, and they are beginning to respond to it.

Although we may not be putting money in their pockets, as my colleague said, the only way to do something about poverty is with dollars. However, before you give them the dollars, you must give them the feeling that they can walk with a little more pride.

This bill is not meant to cover every area. We just want to give them the assurance that if something happens in the banking industry or in the housing sector, they will have a protective blanket. That is the intent of this bill; to protect these people and give them a feeling of self-worth.

Ms Sanderson: I did not intend to give you the impression that the Minister of Justice or the Department of Justice disagrees with

Mme Sanderson: Je faisais allusion à la jurisprudence, que nous avons étudiée ces dernières semaines en prévision de cette réunion. Je tiens à être claire: nos travaux au cours de l'année dernière n'ont pas été axés sur le domaine de la condition sociale. C'est l'un des domaines que nous avons l'intention d'approfondir dans le cadre de l'examen général. Notre travail ces derniers temps a consisté à nous assurer que le projet de loi S-5 devienne une réalité.

L'argument que je présente aujourd'hui concerne surtout la jurisprudence provinciale. Nous voulons nous éloigner des plaintes individuelles spécifiques pour privilégier une méthode plus systémique d'aborder ces problèmes. Il faut que les particuliers déposent leurs plaintes. Je ne crois pas avoir dit qu'ils n'ont pas à se battre pour obtenir des services. Au contraire, je crois avoir dit que nous appuyons entièrement l'intention qui sous-tend le projet de loi. Je me demande simplement s'il s'agit du moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs que vous visez.

En ce qui concerne l'aspect international, je crois comprendre que le Canada appuie la Convention internationale des Nations Unies relative aux droits économiques, sociaux et culturels, dont il est d'ailleurs signataire. Il s'agit de déterminer comment assurer l'application de ces droits au Canada. Nous avons déjà pris de nombreuses mesures au Canada en ce sens, en ce qui concerne notamment le Régime de pensions du Canada et l'assurance-emploi.

Nous respectons nos obligations. Il nous faut déterminer jusqu'où aller et à quel rythme. Je crois que ce que j'ai dit aujourd'hui va dans ce sens. Votre orientation est bonne. Il reste à déterminer s'il s'agit de la bonne façon de procéder.

Le sénateur Cohen: Le Régime de pensions du Canada et les autres régimes dont vous avez parlé sont excellents pour un certain segment de la population. Cependant, pour ceux qui vivent de l'aide sociale et dans la pauvreté, ce sont simplement des programmes qu'ils connaissent par les journaux. Nous avons utilisé l'expression «condition sociale» et non «état d'assisté social», précisément pour inclure les petits salariés.

Nous voulons que les gens qui vivent dans la pauvreté développent l'estime de soi grâce à un traitement équitable. Je dois dire que l'Association des banquiers canadiens a entendu ce message et commence à y réagir.

Bien que nous ne mettions peut-être pas d'argent dans leurs poches, comme mon collègue l'a dit, la seule façon de remédier à la pauvreté, c'est à coup de dollars. Cependant, avant de leur donner des dollars, il faut leur donner les moyens de se sentir un peu plus fiers.

Ce projet de loi ne vise pas à prévoir toutes les situations. Nous voulons simplement leur donner la garantie que si quelque chose se passe dans l'industrie bancaire ou le secteur du logement, ils auront un filet de protection. C'est l'intention du projet de loi; protéger ces personnes et leur donner un sentiment d'estime de soi.

Mme Sanderson: Je ne voulais pas vous donner l'impression que la ministre de la Justice ou le ministère de la Justice

that intention. On the contrary, she has expressed her support. I know she supports what I have said here today.

I had hoped to give you a range of areas that require further study, so that we do not have unintended effects that would not help the overall situation. Those were the examples I gave; for instance, looking at the impact on the CPP or the Employment Insurance Act. Those were just examples of the sorts of issues that I think warrant study to ensure that we achieve the goals you are aiming to achieve.

Senator Cohen: I believe that the stakeholders will fear that you may get too specific. When you get too specific, the reason d'être of the bill is lost. In this way, the courts would have much more flexibility to respond. That is my concern. I certainly respect your presentation. I accept it with disappointment.

Would it make a difference if this bill were approved by the upper house?

Ms Sanderson: Any bill that has made it through a level of Parliament definitely has an influence on our work. It means that there has been an expression of support by a very important body. The government would have to consider that when looking at the various options. Obviously, it would have quite an influence.

That would be considered along with the input we have received from equality-seeking groups, as well as the Canadian Bankers Association and other groups. However, the government must decide which final option it will take. I can assure you that if the Senate passed the bill, it would certainly have an influence.

Senator Cohen: I hope you will remain to hear the witnesses from the National Anti-Poverty Organization because they represent many of the stakeholders.

Senator Joyal: I believe that you were in the room when we heard from the Chief Commissioner of the Human Rights Commission. She said she would have recommended that the Human Rights Act be amended with the addition of "social condition."

She seems to be totally satisfied as a practitioner of human rights that this is the wording she would be willing to see in the legislation. You do not seem ready to accept those terms as the ones you would suggest to Parliament.

Ms Sanderson: When we were preparing Bill S-5 or the precursor to it, social condition was one of the issues at which we looked. At that time, it had raised a fair bit of disagreement by various parties. Equality-seeking groups were encouraging us to put it in at that time, and we were hearing quite a different read from other stakeholders.

So as not to delay the important aspects of Bill S-5, we suggested — and I do not know if everyone agreed — that we would move the consideration of social condition into the broader review, which is taking place, or starting, in the fall.

désapprouve cette intention. Au contraire, elle a exprimé son appui à cet égard. Je sais qu'elle appuie ce que j'ai dit aujourd'hui.

J'avais espéré vous indiquer toute une série de domaines qui exigent une étude plus approfondie, afin d'éviter toute conséquence imprévue susceptible de nuire à la situation générale. Ce sont les exemples que j'ai donnés; par exemple, examiner l'impact sur le RPC ou sur la Loi sur l'assurance-emploi. C'était simplement des exemples du type de questions qui à mon avis méritent d'être étudiées pour nous assurer que nous atteignons les objectifs que vous visez.

Le sénateur Cohen: Je crois que les principaux intéressés craignent que vous soyez trop précis. Lorsqu'on est trop précis, la raison d'être du projet de loi disparaît. De cette façon, les tribunaux auraient une plus grande marge de manoeuvre. C'est là ma préoccupation. Je respecte tout à fait votre présentation. Je l'accepte avec déception.

Quelle importance aurait l'adoption du projet de loi par la Chambre Haute?

Mme Sanderson: Tout projet de loi qui franchit cette étape au Parlement a assurément une influence sur notre travail. Cela signifie l'expression d'un appui de la part d'une instance très importante. Le gouvernement devrait en tenir compte lorsqu'il examine diverses options. De toute évidence, cela aurait une influence.

Nous en tiendrions compte de même que des commentaires que nous recevons des groupes qui luttent pour l'égalité, ainsi que de l'Association des banquiers canadiens et d'autres groupes. Cependant, le gouvernement doit décider de l'option finale à adopter. Je tiens à vous assurer que si le Sénat adoptait ce projet de loi, cela aurait certainement une influence.

Le sénateur Cohen: J'espère que vous resterez pour entendre les témoins de l'Organisation nationale anti-pauvreté car ils représentent de nombreux intéressés.

Le sénateur Joyal: Je crois que vous étiez là lorsque nous avons entendu les témoignages de la présidente de la Commission des droits de la personne. Elle a dit qu'elle aurait recommandé que la Loi sur les droits de la personne soit modifiée pour qu'on y ajoute le motif de la «condition sociale».

Elle semble être tout à fait convaincue à titre d'intervenante dans le domaine des droits de la personne que c'est le libellé qu'elle voudrait voir dans la mesure législative.

Mme Sanderson: Lorsque nous avons rédigé le projet de loi S-5 ou son précurseur, nous nous sommes penchés sur la condition sociale. Le projet de loi a soulevé à l'époque une tempête de protestations chez diverses parties. Les groupes de défense de l'égalité des chances nous encourageaient à l'ajouter à la liste des motifs alors que nous entendions un tout autre son de cloche de la part d'autres intervenants.

Pour ne pas retarder l'application d'aspects importants du projet de loi S-5, nous avons proposé — et je ne sais pas si tout le monde était d'accord — d'examiner plus à fond le concept de la condition sociale, examen qui sera amorcé à l'automne.

On that matter, you heard the commitment of the minister. Our full intention is to move with that commitment in the fall to undertake a broad-based consultation to ensure that we are hearing from all the appropriate people and to ensure that we address some of the issues I have identified.

Have I answered your question, senator?

Senator Joyal: I understand the limits on what you can say to us today.

Senator Beaudoin: One of the reasons that you seem to be opposed to the bill is that you are dealing with work that would be much more comprehensive, if I am not mistaken. In other words, why accept one amendment if, in a few months from now, we may have an omnibus bill that will take care of many other subjects. The problem, as history shows, is that if we are looking for an omnibus bill that is perfect and more comprehensive, chances are that we will never have such a bill. If we are convinced today that social condition means something and is a good thing to include, as the commissioner said, why should we wait? Nothing is perfect. We do that often in the field of legislation. We may even do that in the constitutional field. Sometimes it is good, but sometimes it is bad. If a bill is good and means something, and if you agree to the words "social condition," why not say yes to the bill? Do I understand that you have some reservations about the meaning of those two words?

Ms Sanderson: I think the issue is not so much about whether that is good or bad. I do not think we have sufficiently spoken to the world to ensure that we are heading in the right direction.

The government has not put its mind to this issue. We have not put before the government a variety of options. We heard today that there are a variety of options, something narrower like poverty, or something broader like social condition. These options have not been considered by the government, and I do not think we have heard sufficiently from society as to what the preferences are, so that the government can make an informed decision when it addresses this issue. That is the difficulty we have.

I do not think I have expressed an opinion as to whether the term "social condition" is right, or whether some other words are the right words.

Senator Beaudoin: The question has not matured. We are not in a position to say "yes" or "no," because the debate is just starting. Is that the case?

Ms Sanderson: We do not have the input yet from the government to make an appropriate decision on the range of options on this particular issue.

The Chairman: When do you expect to do that sort of thing? What is the timing? What is your schedule?

Ms Sanderson: This is what I mentioned earlier about the broad review that we intend to undertake in the fall. We are attempting to use resources wisely. We are trying to complete the

À cet égard, vous avez entendu l'engagement de la ministre. Nous avons fermement l'intention de donner suite à cet engagement et d'entreprendre à l'automne une vaste consultation de manière à entendre toutes les personnes compétentes et à examiner certains des points que j'ai soulevés.

Ai-je répondu à votre question, sénateur?

Le sénateur Joyal: Je comprends qu'il y a des choses que vous ne pouvez pas nous dire aujourd'hui.

Le sénateur Beaudoin: Vous semblez entre autres vous opposer au projet de loi parce que vous vous livrez à un exercice qui serait beaucoup plus exhaustif, si je ne m'abuse. En d'autres mots, pourquoi accepter un amendement si, dans quelques mois, il se peut que nous ayons un projet de loi omnibus qui réglerait beaucoup d'autres questions. Le problème, et les exemples ne manquent pas, c'est que si nous cherchons à mettre au point un projet de loi omnibus parfait et plus exhaustif, les chances sont que nous n'y parviendrons jamais. Si nous sommes convaincus aujourd'hui que la condition sociale veut dire quelque chose et qu'il vaut la peine de l'ajouter à la liste des motifs dans la Charte, comme l'a dit le commissaire, pourquoi devrions-nous attendre? Rien n'est parfait. Nous le faisons souvent avec les lois. Nous pouvons même le faire avec la constitution. Parfois ça va, parfois ça ne va pas. Si le projet de loi est valable et si vous êtes d'accord avec les mots «condition sociale», pourquoi ne pas l'adopter? Dois-je comprendre que vous émettez des réserves sur le sens de ces deux mots?

Mme Sanderson: Je crois que la question n'est pas tant de savoir ce qui est bon ou mauvais. Je ne crois pas que nous avons suffisamment consulté les gens pour nous assurer que nous avons emprunté la bonne voie.

Le gouvernement n'a pas réfléchi à cette question. Nous ne lui avons pas offert un éventail d'options. On nous a dit aujourd'hui qu'il y a d'autres options, un concept plus restreint comme la pauvreté ou plus large comme la condition sociale. Le gouvernement n'a pas examiné ces options et je ne crois pas que la population a été suffisamment consultée au sujet de ses préférences pour permettre au gouvernement de prendre une décision informée lorsqu'il étudiera cette question. C'est le problème que nous avons.

Je ne crois pas m'être prononcé sur la validité de l'expression «condition sociale» ou d'avoir dit que d'autres expressions seraient préférables.

Le sénateur Beaudoin: La question n'a pas été étudiée à fond. Nous ne sommes pas en mesure de dire «oui» ou «non» parce que le débat ne fait que commencer. Est-ce bien le cas?

Mme Sanderson: Le gouvernement ne nous a pas encore donné les éléments qu'il faut pour prendre une décision éclairée à l'égard de l'éventail d'options qui s'offrent.

Le président: Quand pensez-vous vous livrer à ce genre d'exercice? Quel est l'échéancier? Quel est votre calendrier?

Mme Sanderson: Il s'agit de la vaste étude dont j'ai parlé et que nous avons l'intention d'entreprendre à l'automne. Nous essayons d'utiliser les ressources judicieusement. Nous essayons

implementation of Bill S-5 and then have a reasonable start to our consultation process.

I say the fall, but it could be late summer or early fall. However, that is our intention. As soon as we have completed Bill S-5, we will move into looking at the broader review of the Canadian Human Rights Act.

The Chairman: If we are talking about your concern about a piecemeal approach to all this, the approach to this bill is no less piecemeal than Bill S-5.

Ms Sanderson: Bill S-5 dealt with a range of outstanding issues. We had combined issues in the Canadian Human Rights Act with issues in the Criminal Code, and it was a kind of disabilities package. It seemed like an appropriate package to take through Parliament. Then we will go back and deal with the whole range of issues that remain, in terms of modernizing the Canadian Human Rights Act to be efficient and effective for the next century.

Senator Beaudoin: If we have trouble with two words, imagine what trouble we will have with 100 words. We always have that dilemma when we make legislation. If we have a good idea and the piece of legislation is good, we should adopt it. It is one thing to say that we should have an exhaustive review on human rights — good luck! I doubt it will be before Christmas.

If we cannot make up our minds on two words, and you are bringing in 20 amendments six months from now, it will be quite a debate. Mind you, I like it. I am like a fish in water here. However, the fact is that this committee is here to say “yes” or “no” to the bill, or to amend it, or to pass it or not pass it.

Your argument is that we are not ready to make a decision on social condition. I respect that opinion, of course.

Ms Sanderson: To repeat, the position of the Minister of Justice and the Department of Justice is essentially that we understand and support the thrust of trying to give protection to the lowest rungs of society: those who are poor. However, how do we ensure that we have the right words covering the full area? Have we got the right input to then put to the government the various options that are available, such as social condition and receipt of social assistance? There are a variety of terms. Do we define the term or not? We have heard that debate. There are various things we should consider. Do we limit it to certain areas, as one province limited it to only the provision of services? We should get the proper input and then place the options before the government and the minister so that they can make the appropriate recommendation in a full bill.

Senator Cohen: To the people who have been working in this field and who have been supporting this initiative, and to the hundreds of people who wrote letters to us, I am not surprised that

d'en finir avec la mise en oeuvre du projet de loi S-5 et d'enclencher notre processus de consultation.

Je dis l'automne, mais ce pourrait être à la fin de l'été ou au début de l'automne. C'est toutefois notre intention. Dès que nous aurons mené à bien le projet de loi S, nous passerons à l'examen plus général de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

La présidente: Si vous craignez que tout ceci fasse l'objet d'une approche fragmentée, l'approche adoptée envers ce projet de loi n'est pas moins fragmentée que celle adoptée dans le cas du projet de loi S-5.

Mme Sanderson: Le projet de loi S-5 traitait de toute une série de questions en suspens. Nous avons réuni les aspects relevant de la Loi canadienne sur les droits de la personne et ceux relevant du Code criminel, afin de regrouper diverses dispositions concernant les personnes handicapées. Cela nous semblait un ensemble de dispositions approprié à soumettre au Parlement. Ensuite, nous nous occuperons de toutes les autres questions qui restent afin de moderniser la Loi canadienne sur les droits de la personne pour qu'elle soit un instrument efficace au cours du siècle prochain.

Le sénateur Beaudoin: Si nous avons de la difficulté avec deux mots, imaginez la difficulté que nous aurons avec une centaine de mots. Nous nous trouvons constamment devant ce dilemme lorsque nous faisons des lois. Si nous avons une bonne idée et que le texte de loi est bon, nous devrions l'adopter. C'est une chose de dire que nous devrions faire un examen exhaustif des droits de la personne — bonne chance! Je doute que cela se fasse avant Noël.

Si nous n'arrivons pas à nous entendre sur deux mots, et que vous apportez 20 amendements d'ici six mois, ce sera tout un débat. Non pas que cela me déplaît. Je suis comme un poisson dans l'eau ici. Cependant, le fait est que ce comité est ici pour dire «oui» ou «non» au projet de loi, ou pour l'amender, l'adopter ou ne pas l'adopter.

Vous dites que nous ne sommes pas prêts à nous prononcer sur la condition sociale. Je respecte cette opinion, bien entendu.

Mme Sanderson: Comme je l'ai dit, la position de la ministre de la Justice et du ministère de la Justice est essentiellement que nous comprenons et appuyons votre objectif de protéger ceux qui se trouvent au bas de l'échelle sociale: ceux qui sont pauvres. Cependant, comment pouvons-nous nous assurer d'avoir le libellé qui convient pour englober cet aspect dans son ensemble? Avons-nous l'information nécessaire pour proposer au gouvernement les diverses options qui existent, telles que la condition sociale et l'état d'assisté social? Il existe divers termes. Définissons-nous le terme ou non? Nous avons entendu ce débat. Il existe diverses choses dont nous devrions tenir compte. Devrons-nous limiter cette protection à certains domaines, comme l'a fait une province en limitant sa protection uniquement à la prestation de services? Nous devrions obtenir l'information voulue, puis proposer des options au gouvernement et à la ministre pour leur permettre de formuler les recommandations appropriées dans un projet de loi complet.

Le sénateur Cohen: Pour ceux qui travaillent dans ce domaine et qui ont appuyé cette initiative, et pour les centaines de personnes qui nous ont écrit, je ne suis pas étonnée que cette étude

this study is taking place. They said that they have been waiting for over 10 years for a study.

I would ask that the department make some kind of public release so that the people involved in promoting this know that you will do what you are saying, and soon.

Ms Sanderson: I hear you, and we will take the message back to the minister. It is our full intention to carry through with this commitment. That is my understanding. I will ensure that she receives the message.

Senator Moore: Ms Sanderson, you indicated that you would be doing the review this summer or fall. Is that when you would start it, or when it would be completed?

Ms Sanderson: That is when we would start it.

Senator Moore: That is what I was afraid of. Do you see this as being something that would be done internally within your department, or by a committee? What is the intent? Do you have in mind any sort of structure as to how the review would proceed?

Ms Sanderson: No. We have laid out a variety of options that we have considered, including: a purely internal approach; or bringing on some respected individuals in the human rights community who could undertake the consultations for us. It could be the usual release of a discussion paper and, "Please give input by such and such a date." There are a variety of options, but we have not yet had the opportunity to place the options before the minister to determine her preferences because, as I have said, the focus has been on Bill S-5.

Senator Moore: Therefore, you do not have a completion date in mind.

Ms Sanderson: That is right.

Senator Moore: We heard from other witnesses about the actions or lack thereof by Canada, with respect to its commitments to United Nations covenants and so on. Is the department confident that the prohibited grounds of discrimination currently in the CHRA satisfy Canada's international human rights commitments under the international covenants?

Ms Sanderson: That is an interesting question, and you can come at it in various ways, philosophically. I cannot give you a Department of Justice opinion because we do not have one. Before coming here, I did not ask for an opinion that would satisfy that question. As a general comment, I would repeat what I said earlier. Canada has a variety of ways of satisfying its international obligations. One is the Charter itself. Another is the social legislation that we have enacted. Another is the CHRA.

I cannot give you a specific answer as to whether one or another element of the international covenants are met by a specific provision. However, the general policy and approach of the Canadian government is that when we ratify a convention, we meet the obligations. It then becomes a question of degree as to whether we go further down that path in terms of meeting them.

se fasse. Ils disent qu'il y a plus de 10 ans qu'ils attendent une étude.

Je demanderais au ministère de faire une annonce publique quelconque afin que ceux qui s'occupent de promouvoir la chose sachent que vous ferez ce que vous dites, et bientôt.

Mme Sanderson: Je vous entends, et nous transmettrons le message à la ministre. Nous avons pleinement l'intention de respecter cet engagement. C'est ce que je crois comprendre. Je m'assurerais qu'elle reçoit le message.

Le sénateur Moore: Madame Sanderson, vous avez indiqué que vous procéderiez à un examen cet été ou cet automne. Est-ce le moment où il débutera ou le moment où il sera terminé?

Mme Sanderson: C'est le moment où il débutera.

Le sénateur Moore: C'est ce que je craignais. Est-ce que cela sera fait à l'interne dans votre ministère ou par un comité? Quel est le but visé? Avez-vous prévu une structure quelconque quant à la façon dont l'examen se déroulera?

Mme Sanderson: Non. Nous avons présenté diverses options que nous envisageons, y compris: une approche strictement interne; ou le recours à certaines personnes respectées du domaine des droits de la personne qui pourraient se charger des consultations pour nous. Il pourrait s'agir de la diffusion habituelle d'un document de travail où on demande aux intéressés de nous fournir leurs commentaires d'ici une certaine date. Il existe diverses options, mais nous n'avons pas encore eu l'occasion de les présenter à la ministre pour déterminer ses préférences parce que, comme je l'ai dit, l'accent a été mis sur le projet de loi S-5.

Le sénateur Moore: Par conséquent, vous n'avez pas prévu de date d'achèvement.

Mme Sanderson: C'est exact.

Le sénateur Moore: Nous avons entendu d'autres témoins parler des mesures ou de l'absence de mesures de la part du Canada concernant ses engagements dans le cadre des conventions des Nations Unies et ainsi de suite. Le ministère croit-il que les motifs de distinction illicite prévus à l'heure actuelle par la LCPD satisfont aux engagements internationaux en matière de droits de la personne pris par le Canada dans le cadre des conventions internationales?

Mme Sanderson: C'est une question intéressante, et il y a diverses façons de l'aborder, sur le plan philosophique. Je ne peux pas vous donner l'opinion du ministère de la Justice car nous n'en avons pas. Avant de venir ici, je n'ai pas demandé qu'on me fournisse une opinion qui me permettrait de répondre à cette question. Je répéterai de façon générale ce que j'ai dit plus tôt. Le Canada a divers moyens à sa disposition pour respecter ses obligations internationales. L'un est la Charte même. Un autre est la législation sociale que nous avons adoptée. Un autre est la LCPD.

Je ne peux pas vous préciser si un élément quelconque des conventions internationales est couvert par une disposition particulière. Cependant, le gouvernement canadien a pour principe général, lorsqu'il ratifie une convention, d'en respecter les obligations. Il s'agit ensuite de déterminer si nous pouvons aller plus loin pour ce qui est de les respecter.

Senator Moore: Our committee is advised that the UN committee on economic, social and cultural rights adopted concluding observations on Canada's second periodic report on articles 10 to 15 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Would you not agree that the proposed Bill S-11 represents a step toward complying with that covenant and what is expected of Canada?

Ms Sanderson: The point I have been trying to make — and I am representing the minister's view — is that we are wanting to look at Bill S-11 the right way to make the step that you are suggesting, senator. Are there other ways, or is this the best way? The government must be able to take the time to get the input and make a decision on a variety of options.

Senator DeWare: You are telling us that the department is not prepared to go ahead and even consider this piece of legislation because you will be reviewing the CHRA in the fall.

We are talking about human rights. We know what has been going on for years. That is no minor project you are undertaking. To have the proper input and come out with a brand-new act would take a long time, possibly two years. I do not think you will disagree with me on that. You are almost saying, "Please do not pass this legislation because we do not want to deal with it. We want to do it our way. We want to open the act and start anew."

Perhaps you must accept this piece of legislation and try to deal with it if the Senate decides it is worthwhile. Certainly, the people feel it is worthwhile, because we have had input and letters from all over, not only now but during Senator Cohen's deliberations on her study on poverty. This is where this all came from. People feel it is needed.

I was also a little disappointed to think that you are saying to us, "We do not want to look at this. Cut it off now, and let's not talk about it any more."

Ms Sanderson: I do not want to leave you with the impression that I am assuming that we will have something quick and dirty. It could be quick and dirty, but I do not think it will be. When you say two years, that is not out of the realm of possibilities for something of this magnitude and importance. I do not know. We have not had the final plan. It then becomes a question of which legislative priority comes first.

Senator DeWare: This may not be it.

Ms Sanderson: I do not want to leave you with the impression that I have been given assurances that it will be fast or slow. We are committed to move on this.

Senator DeWare: At some time.

Ms Sanderson: We are committed to move as soon as we finish implementing Bill S-5.

Le sénateur Moore: Notre comité a appris que le comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a adopté des conclusions au sujet du deuxième rapport périodique du Canada sur les articles 10 à 15 de la Convention internationale relative aux droits économiques, sociaux et culturels. Ne considérez-vous pas que le projet de loi S-11 représente un moyen de se conformer à cette convention et à ce que l'on attend du Canada?

Mme Sanderson: Ce que j'ai voulu faire remarquer — et je me fais la porte-parole de la ministre — c'est que nous voulons examiner correctement le projet S-11 pour adopter le moyen dont vous parlez, sénateur. Existe-t-il d'autres moyens, ou est-ce le meilleur moyen? Le gouvernement doit pouvoir prendre le temps d'obtenir les données nécessaires et de décider parmi une gamme d'options.

Le sénateur DeWare: Vous êtes en train de nous dire que le ministère n'est pas prêt à aller de l'avant, ni même à étudier le projet de loi parce que vous allez examiner la LCPD cet automne.

Nous sommes en train de parler des droits de la personne. Il y a des années que nous sommes au courant de la situation. Ce n'est pas un petit projet que vous êtes en train d'entreprendre. Pour obtenir les données nécessaires et préparer une toute nouvelle loi, il faudra beaucoup de temps, peut-être deux ans. Je crois que vous serez d'accord avec moi là-dessus. Vous êtes pratiquement en train de dire, «S'il vous plaît, n'adoptez pas ce projet de loi parce que nous ne voulons pas nous en occuper. Nous voulons agir comme nous l'entendons. Nous voulons refaire la loi à zéro.»

Peut-être devriez-vous accepter ce texte de loi et tâcher d'y donner suite si le Sénat décide qu'il est valable. Il ne fait aucun doute que le public le considère valable car nous avons reçu des commentaires et des lettres d'un peu partout, pas seulement maintenant mais lors des délibérations du sénateur Cohen dans le cadre de son étude sur la pauvreté. C'est à partir de là que s'est enclenché tout le processus. Le public considère que cette loi est nécessaire.

Il m'a aussi déçu de penser que vous êtes en train de nous dire, «Nous ne voulons pas nous en occuper. Mettons-y un terme maintenant et n'en parlons plus.»

Mme Sanderson: Je ne veux pas vous donner l'impression que nous nous retrouverons avec quelque chose de bâclé. Ce pourrait être le cas, mais j'en doute. Lorsque vous dites deux ans, cela n'est pas impossible pour un projet d'une telle ampleur et d'une telle importance. Je ne sais pas. Nous n'avons pas encore de plan définitif. Il s'agira ensuite de déterminer la mesure législative qui doit avoir priorité.

Le sénateur DeWare: Ce n'est peut-être pas celle-là.

Mme Sanderson: Je ne veux pas vous donner l'impression qu'on m'a assuré que cela se fera rapidement ou lentement. Nous nous sommes engagés à nous en occuper.

Le sénateur DeWare: À un certain moment.

Mme Sanderson: Nous nous sommes engagés à nous en occuper dès que nous aurons terminé la mise en oeuvre du projet de loi S-5.

Senator Moore: I heard you say, Ms Sanderson, that the department will probably do a review and call upon various experts from across the country for input. I do not want to pre-judge what the committee may or may not do with this bill. However, we have had some pretty significant witnesses before us. I do not know who else you would want to have before your review to give you better input. We have had evidence from a whole cross-section of people in society. The initiative started by Senator Cohen at the grassroots level led to this matter getting into bill form before the Senate and has caused some people who are knowledgeable in this area to prepare and give briefs. I do not know that you would get much better interventions than those.

I have some concern, as does Senator DeWare. I do not know that we should be waiting two years to complete this matter. Senator Beaudoin talks about achieving a perfect bill. We know that it is not a perfect world, but sometimes we have to do as best we can and then improve on that, if necessary. We must start somewhere.

Ms Sanderson: I reassure you that we are very much aware of the debate here.

We receive all the evidence that you receive, so it is very much part of our study, as well.

The Chairman: I am glad to hear that.

Senator Cohen: I want to make the point that, if we pass the bill in the Senate and it goes to the House of Commons, the debate could take place on the floor of the House of Commons. Several Liberal MPs have expressed a very big interest in this bill. Rather than wait two years for Justice to study it, it might be a very progressive step to pass the bill, if my colleagues will think about it.

Senator Bryden: In your short brief, you expressed, in a much clearer and more succinct manner, concerns that I have been trying to express around the words "social condition." I do not believe that the full implications have been explored of what "social condition" will be interpreted to mean: what the costs will be in the long run, and who will be affected. You used a term that is helpful to me, and perhaps to other members of the committee. You said that the term "social condition" is fluid. Today, you are unemployed and poor. This time next year, you are employed and have a pretty good lifestyle, so does that then change rights?

I want to make it clear that at least one member of this committee does not agree that it is better to have any law — even if it is not a very precise and good law — than to take the time to get the best law that you can, if indeed you are talking about a reasonable period of time. I believe that is the thrust of what the witness has said.

I would also like to say that I fully support the tremendous amount of work that Senator Cohen has done in the area of poverty. It would be nice to have some concrete item happen to prove that it was worthwhile. I do not think, and I do not think Senator Cohen thinks, that the addition of "social condition" to the

Le sénateur Moore: Je vous ai entendu dire, madame Sanderson, que le ministère fera probablement un examen et sollicitera l'opinion de divers spécialistes du pays. Je ne veux pas préjuger de la suite que le comité donnera à ce projet de loi. Cependant, des témoins assez importants ont comparu devant nous. Je ne sais pas qui d'autre vous voudrez consulter avant de procéder à votre examen pour obtenir une meilleure information. Nous avons obtenu des témoignages d'un échantillon représentatif de la société. L'initiative locale lancée par le sénateur Cohen a abouti à la présentation de ce projet de loi au Sénat et a incité certaines personnes qui s'y connaissent dans ce domaine à présenter des mémoires. Je ne sais pas si vous pouvez obtenir de meilleures interventions que celles-là.

J'ai certaines réserves, comme le sénateur DeWare. Je me demande si nous devons attendre deux ans pour mener à bien cette initiative. Le sénateur Beaudoin parle de réaliser un projet de loi parfait. Nous savons que le monde n'est pas parfait mais parfois nous devons faire de notre mieux et encore plus, si nécessaire. Nous devons commencer quelque part.

Mme Sanderson: Je tiens à vous rassurer; nous sommes tout à fait au courant du débat qui se déroule ici.

Nous recevons tous les témoignages que vous recevez. Ils font donc aussi partie intégrante de notre étude.

La présidente: Je suis heureuse de l'apprendre.

Le sénateur Cohen: Je tiens à préciser que si nous adoptons le projet au Sénat et qu'il est ensuite transmis à la Chambre des communes, le débat pourrait avoir lieu à la Chambre des communes. Plusieurs députés libéraux ont exprimé un très vif intérêt envers ce projet de loi. Au lieu d'attendre deux ans que le ministère de la Justice l'étudie, l'adoption du projet de loi pourrait être une mesure très progressiste, si mes collègues sont disposés à l'envisager.

Le sénateur Bryden: Dans votre bref mémoire, vous avez exprimé, de façon beaucoup plus claire et succincte, des préoccupations que j'ai tâché d'exprimer au sujet de l'expression «condition sociale». Je ne crois pas qu'on ait approfondi toutes les incidences de l'interprétation de l'expression «condition sociale»: quels en seront les coûts à long terme et qui sera touché. Vous avez utilisé une expression que je trouve utile et qui le sera peut-être aux autres membres du comité. Vous avez dit que l'expression «condition sociale» est fluide. Aujourd'hui, une personne peut être au chômage et pauvre. L'année prochaine, elle pourrait avoir un emploi et un mode de vie assez satisfaisant. Cela se trouve-t-il alors à modifier les droits?

Je tiens à préciser qu'au moins un membre de ce comité ne considère pas qu'il vaut mieux avoir une loi quelconque — même si elle n'est ni très précise, ni très bonne — que de prendre le temps d'obtenir la meilleure loi possible, si vous parlez effectivement d'un délai raisonnable. Je pense que c'est en gros ce que le témoin a dit.

Je tiens aussi à dire que j'appuie entièrement le formidable travail accompli par le sénateur Cohen dans le domaine de la pauvreté. Il serait bon d'avoir une mesure concrète qui prouve que ce travail était valable. Je ne crois pas, et le sénateur Cohen non plus sans doute, que l'ajout de l'expression «condition sociale» à

CHRA is a magic bullet for the poor people of this country. Indeed, I am a little concerned that people might be hanging their hats on that, feeling that somehow this will improve their social condition. I do not know that that is the case.

It strikes me that the most significant part of the international convention is that it lists what all the people in the world are entitled to. They are entitled to the necessities of life. That is what we should be saying: There are minimum standards in society. Canada has approached that in many ways. It is not just in amending the CHRA. Canada does, in fact, have a social safety net: a medicare program, a pension program, an Old Age Security program, social assistance programs, and so on. They are the envy of virtually every other country in the world. That is a manner of complying with those conventions.

We need to do other things. One is to ensure that there is no discrimination that we can identify against certain specified groups. My view is that I would rather take the little bit of extra time that is needed to get as good a law as we reasonably can, as opposed to getting a law that, at this time, we are unsure as to whether it covers all the areas that we want it to cover, or if indeed it covers a whole bunch of areas that we do not want it to cover, or did not expect it to cover.

That was not a question, but if you care to comment, please do so.

Senator Cohen: I want to tell you that I did not expect a magic bullet, Senator Bryden, but it would be a beginning.

With regard to whether it will help people in poorer social condition, you and I will never be able to answer that because we do not live there. The people who do, say, "Yes, it will help." Having said that, if I were guaranteed that the study would take place, maybe I would say, "Let us do it."

Senator Bryden: I want to be clear that there is nothing that I support more in our whole society than that the Senate defend the poor, the children and the people who have nobody to speak for them. With our credibility and the approach that we take, we really are able to work in their best interest.

Senator DeWare: After two years, that new bill may not even include social condition.

Senator Lewis: If this bill were to pass the Senate, the practical effect would be that, while it would go to the Commons, it would not be considered until the fall. We have had much discussion here, and I am sure they will over there. We might be talking about the end of this year, if it was to pass over there, or even the winter of 1998.

The Chairman: That would give the department more time to study it.

We have witnesses now from the National Anti-Poverty Organization. Please proceed.

Mr. Mike Farrell, Acting Executive Director, National Anti-Poverty Organization: Honourable senators, the National Anti-Poverty Organization has been around for about 25 years.

la LCPD soit une formule magique pour les pauvres du pays. En fait, je crains que les gens s'y raccrochent, avec l'impression que cela améliorera leur condition sociale. Je ne crois pas que ce soit le cas.

Ce qui me frappe à propos de la partie la plus importante de la convention internationale, c'est qu'elle énumère les droits de tous les peuples du monde. Ils ont droit aux nécessités de la vie. En fait, c'est ce que nous devrions dire: Il existe des normes minimales dans la société. Le Canada s'y est pris de nombreuses façons et pas uniquement en modifiant la LCPD. Le Canada possède en fait un filet de sécurité sociale, un programme d'assurance-maladie, un programme de pensions, un programme de sécurité de la vieillesse, des programmes d'aide sociale et ainsi de suite, qui font l'envie de pratiquement tous les autres pays au monde. C'est une façon de nous conformer à ces conventions.

Nous devons aussi prendre d'autres mesures. L'une consiste à nous assurer d'éliminer toute discrimination envers certains groupes. Je considère qu'il serait préférable de prendre le temps supplémentaire nécessaire pour obtenir une loi dont, pour l'instant, nous ne sommes pas sûrs qu'elle vise tous les sujets que nous voulons qu'elle vise, ou qu'elle vise toute une série de domaines que nous ne voulons pas ou que nous n'avons pas prévu qu'elle vise.

Ce n'était pas une question, mais si vous souhaitez faire des commentaires, n'hésitez pas.

Le sénateur Cohen: Je tiens à préciser que je ne m'attendais pas à ce que ce soit une formule magique, sénateur Bryden, mais ce serait un début.

Quant à savoir si cette loi aidera les gens défavorisés par leur condition sociale, vous et moi ne pourrons jamais répondre à cette question parce que nous n'avons pas vécu cette réalité. Ceux qui vivent cette réalité disent, «Oui, cela sera utile». Cela dit, si j'avais l'assurance que l'étude aura lieu, je dirais peut-être, «Allons-y».

Le sénateur Bryden: Je tiens à préciser que j'appuie entièrement que le Sénat prenne la défense des pauvres, des enfants et de ceux qui n'ont personne pour les représenter. Vu notre crédibilité et la démarche que nous adoptons, nous sommes vraiment en mesure de défendre leurs intérêts.

Le sénateur DeWare: Après deux ans, ce nouveau projet de loi risque de ne même pas inclure la condition sociale.

Le sénateur Lewis: Si ce projet de loi était adopté par le Sénat, il serait effectivement transmis à la Chambre des communes mais ne serait pas étudié avant l'automne. Nous en avons grandement débattu ici et je suis sûr qu'ils en feront autant à l'autre endroit. Nous visons peut-être la fin de cette année, s'il est adopté par l'autre endroit, ou même l'hiver 1998.

La présidente: Cela donnerait au ministère plus de temps pour l'étudier.

Nous accueillons maintenant les représentants de l'Organisation nationale anti-pauvreté. Si vous voulez bien commencer.

M. Mike Farrell, directeur exécutif par intérim, Organisation nationale anti-pauvreté: Honorables sénateurs, l'Organisation nationale anti-pauvreté existe depuis environ

We are a national organization representing the interests of low-income people across Canada. We have about 500 group members, as well as individual members. Collectively, we represent thousands of poor people across Canada.

To be on our board, you must either be poor or have experienced poverty at some point in your life. We are fortunate to have one of our board members in town from Calgary, Mr. Fred Robertson.

Mr. Fred Robertson, Board Member, National Anti-Poverty Organization: Honourable senators, I am a member of the Street Speaks committee in Calgary. Street Speaks, as our name implies, is a committee of, by and for homeless, or formerly homeless, Calgarians. We attempt to provide a voice for the homeless citizens of our city and, more importantly, to allow and encourage homeless citizens to speak out on the subject of homelessness.

To that end, on Monday of this week, I was with the Calgary Chamber of Commerce. We developed a seven-minute video of homeless people speaking about homelessness. I have heard a lot about social conditions sitting here. I have heard that the poor are almost by nature included within that group. I have been there myself, so I know what I am talking about. We people are the lowest of the low, economically speaking, in this country.

Many of the individuals you are about to see do not even have social assistance, and cannot qualify for it in my province because they have no place of residence. Without further ado, I would like to let their voices talk to you.

(Videotape played)

I should like to thank you for watching that.

The proposed amendment to the CHRA to add "social condition" as a prohibited ground for discrimination is an important one. It is important to my organization, to our constituencies and to all Canadians.

Given my understanding of poverty and the intent of the proposal, I am glad to support it as it stands. Poverty is both economic and social, and the price system does a pretty good job in discriminating against the poor in terms of access to just about everything: Time, health, work, education, hope, dignity, and even honour appear to be available at a price.

However, the issue here is not poverty itself but, rather, gratuitous discrimination against the poor. Housing and credit are two major areas in which this occurs. A poor individual may be a far better tenant or credit risk than one with higher income, but landlords and lenders are free to ignore the individual's character and refuse service, either subtly or brutally, for reasons of insufficient income. Those of us on the receiving end of this treatment understand what a blatant affront to human dignity this treatment is.

25 ans. Nous sommes une organisation nationale qui représente les intérêts des gens à faible revenu partout au Canada. Nous comptons environ 500 groupes membres ainsi que des membres individuels. Collectivement, nous représentons des milliers de pauvres partout au Canada.

Pour faire partie de notre conseil d'administration, il faut soit être pauvre, soit avoir connu la pauvreté à un certain moment de sa vie. Nous avons la chance d'avoir ici avec nous l'un des membres de notre conseil d'administration, de Calgary, M. Fred Robertson.

M. Fred Robertson, membre du conseil d'administration, Organisation nationale anti-pauvreté: Honorables sénateurs, je fais partie du comité Street Speaks de Calgary. Street Speaks, comme notre nom l'indique, est un comité fondé par des sans-abri, pour les sans-abri et dont le rôle est de défendre les intérêts des sans-abri ou d'anciens sans-abri de Calgary. Nous tâchons de servir de porte-parole aux citoyens sans-abri de notre ville et, surtout, de leur permettre de parler de leur expérience et de les encourager à le faire.

C'est pourquoi, le lundi de cette semaine, j'ai rencontré les représentants de la Chambre de commerce de Calgary. Nous avons mis au point une vidéo de sept minutes qui présente des sans-abri qui parlent de leur expérience. J'ai entendu beaucoup de choses au sujet de la condition sociale ici. J'ai entendu dire que les pauvres font presque intrinsèquement partie de ce groupe. J'ai moi-même été dans cette situation, donc je sais de quoi je parle. Nous sommes les plus défavorisés des défavorisés, sur le plan économique, dans ce pays.

Beaucoup de ceux que vous allez voir ne reçoivent même pas d'aide sociale et n'y ont pas droit dans ma province du fait qu'ils n'ont pas de lieu de résidence. Sans plus tarder, je vais vous les faire entendre.

(Bande vidéo)

Je vous remercie d'avoir visionné cette bande.

La modification proposée à la LCDP afin d'ajouter la «condition sociale» comme motif de distinction illicite est importante. Elle est importante pour mon organisme, pour ceux que nous représentons ainsi que pour tous les Canadiens.

Compte tenu de la compréhension que j'ai de la pauvreté et de l'objet de la proposition, je suis heureux de l'appuyer telle quelle. La pauvreté est à la fois économique et sociale et le système des prix est ce qui donne lieu en fait à la discrimination contre les pauvres en ce qui concerne l'accès à pratiquement tout: le temps, la santé, le travail, l'éducation, l'espoir, la dignité et même l'honneur semblent être achetables.

Toutefois, la question qui nous intéresse ici n'est pas celle de la pauvreté elle-même, mais plutôt, celle de la discrimination gratuite contre les pauvres. Le logement et le crédit sont deux domaines où elle se fait sentir. Un pauvre peut être un locataire ou un risque de crédit bien meilleur qu'une personne à revenu plus élevé, mais les propriétaires et les prêteurs ont la liberté de ne pas tenir compte du caractère de la personne et de lui refuser leurs services, avec subtilité ou brutalité, pour des raisons de revenu insuffisant. Pour ceux qui font l'objet d'un tel traitement, il s'agit bel et bien d'un affront éhonté à la dignité humaine.

As an example, the numbers of the poor who are simply surplus to production and forced to seek public assistance are routinely characterized as parasites and idlers who expect governments to take care of them. The same characterization seldom holds for those who take money from the public purse as interest, salary, or profit. Welfare slashing and bashing has become a sport for far too many Canadians. Would you want your sister to marry a welfare recipient?

You may say that nothing can be done about this, that it is just political reality. That might be so. Welfare can be slashed, the minimum wage abolished and the poor can be made poorer, which normally makes the rich richer — at least in the short term. Taxes can be reduced and the “majority” of Canadians made happier. This appears to be the current political reality of political correctness.

We use short-term solutions for what we fool ourselves into believing is a short-term problem. Even a minor student of history — this country's or any other's — can tell us the fallacy of this belief. The poor of our country now constitute 15 per cent of our population and our ranks are increasing every decade.

When the poor, in our wisdom, decide to become active voters, not only will social condition become prohibitive grounds for discrimination, but the eradication of poverty itself will become every government's number one priority. Poverty is an injury and discrimination against the poor is an insult. I wish to finish this address with the words of a great anti-poverty activist, James Baldwin, who said:

One day, perhaps, unimaginable generations hence, we will evolve into the knowledge that human beings are more important than real estate and will permit this knowledge to become the ruling principle of our lives. For I do not for an instant doubt, and I will go to my grave believing, that we can build Jerusalem, if we will.

The Chairman: That was a very powerful video presentation. I think we all feel strongly about it.

Senator Beaudoin: Have you considered this bill that is before us? What do you think about it?

Mr. Robertson: It is a good bill. It will help. As I said to Senator Cohen, it will not hurt and it might help. I cannot see where it will do damage. I can see that it will set the groundwork for significant potential good.

Senator Bryden: I live in the country, in New Brunswick. You have shown us the urban situation. I am sure you are very well aware that there is poverty in rural areas, which is often not nearly as visible because it is so far away.

Having said that, a parliamentarian from Toronto believes that there are 150,000 people within the City of Toronto who live in much the same manner as the people depicted in the video. He referred to it as a city within a city. He went on to say that he

Par exemple, les pauvres qui sont simplement déclarés excédentaires en matière de production et qui sont obligés de demander l'aide publique sont régulièrement qualifiés de parasites et d'oisifs, de personnes qui s'attendent à ce que les gouvernements s'occupent d'elles. Ce n'est pas ainsi que sont qualifiés ceux qui prennent l'argent du Trésor sous forme d'intérêt, de salaire et de profit. Beaucoup trop de Canadiens passent leur temps à dénigrer l'aide sociale. Aimerez-vous que votre soeur épouse un assisté social?

On peut dire que rien ne peut être fait à ce sujet, qu'il s'agit simplement de la réalité politique. C'est peut être le cas. L'aide sociale peut être réduite, le salaire minimum aboli et les pauvres rendus encore plus pauvres, ce qui normalement enrichit les riches — à court terme, tout du moins. On peut diminuer les impôts et satisfaire la «majorité» des Canadiens. C'est ce qui semble être la rectitude politique d'aujourd'hui.

Nous avons recours à des solutions à court terme pour ce que nous croyons être un problème à court terme — ou du moins essayons-nous de le croire. Même un étudiant inscrit à un cours d'histoire mineur — ici ou dans un autre pays — peut nous convaincre de l'erreur d'une telle certitude. Les pauvres de notre pays représentent maintenant 15 p. 100 de notre population et ce pourcentage augmente toutes les décennies.

Lorsque, dans leur sagesse, les pauvres décideront de devenir des électeurs actifs, non seulement la condition sociale deviendra-t-elle un motif de distinction illicite, mais l'éradication de la pauvreté elle-même deviendra la priorité numéro un de chaque gouvernement. La pauvreté est blessante et la discrimination contre les pauvres, insultante. J'aimerais conclure cet exposé en citant James Baldwin, grand activiste anti-pauvreté:

Un jour, peut-être, d'ici bien des générations, nous arriverons à comprendre que les êtres humains sont plus importants que l'immobilier et cette compréhension deviendra le principe souverain de nos vies. Car je ne doute pas un seul instant — et je mourrai dans cette certitude — que nous pouvons bâtir Jérusalem, si nous le voulons bien.

La présidente: Cette bande vidéo est très convaincante et je crois que nous en avons tous été très touchés.

Le sénateur Beaudoin: Avez-vous examiné le projet de loi dont nous sommes saisis? Qu'en pensez-vous?

M. Robertson: C'est un bon projet de loi qui aidera certainement les choses. Comme je l'ai dit au sénateur Cohen, il ne fera pas de mal et peut aider. Je ne vois pas comment il pourrait être négatif. A mon avis, il va permettre de poser les jalons d'un meilleur avenir.

Le sénateur Bryden: J'habite dans la campagne, au Nouveau-Brunswick. Vous nous avez montré la situation dans les villes. Je suis sûr que vous savez fort bien que la pauvreté existe dans les zones rurales, mais qu'elle n'y est pas aussi visible vu l'éloignement.

Ceci étant dit, d'après un parlementaire de Toronto, 150 000 personnes de la ville de Toronto vivent à peu près de la même façon que les personnes décrites dans la vidéo. C'est, d'après lui, une véritable ville dans la ville et il pense aussi que

believed that comparable situations exist in Vancouver, Montreal and other places. Do you agree with that?

Mr. Robertson: Some put the figure at 25,000. We have always had a problem defining homelessness. The definition from the United Nations is so broad that it includes almost everybody and their dog. There are the more literal definitions which say that you must be without a home for 30 days. Some of those people in the video have been without a home 13 years. At least one of them has.

We just finished two-and-a-half years on the Ad Hoc Steering Committee on Homelessness in Calgary to come up with an action plan. We are hoping that the action plan will be implemented.

Within that two-and-a-half year period, our hostels went to 200-per-cent occupancy. In other words, we are cramming people into the existing facilities against fire regulations and everything else. Nonetheless, we are keeping them off the street and from freezing to death.

Even with that 200-per-cent occupancy, we turn away some 40 or 50 people a night. Nobody seems to know where they go. You can understand that, in Calgary, as in most other Canadian cities, it gets down to minus 30 and 40 degrees at night. People freeze to death on city streets in this country in the wintertime. These are citizens of your country, senator.

Senator Bryden: You have been active in this area. Does there appear to have been a dramatic increase in homelessness in the last five to ten years?

Mr. Robertson: Most definitely. For example, we used to have waiting lists of 400 for social housing. The waiting lists are now up to 2,000 in Calgary.

I mentioned the hostels. That has happened probably within the last three to four years. While the Ad Hoc Steering Committee on Homelessness in Calgary has been sitting for the last two years and developing that action plan, the situation has increased by 200 per cent. I feel that it is beginning to increase in every other city in Canada, as well.

Senator DeWare: In Ottawa, I walk home at night around ten o'clock or so. On the corner of Sparks Street, there is a Toronto Dominion automatic bank teller, which is heated. For two or three nights in a row, a street person would lie sleeping on the window sill.

I know some people were concerned about whether they should go into the bank to use the teller while this person was there. As you say, this was probably the only place this street person could find some warmth at minus 35 degree temperatures.

I know there are soup kitchens, hostels and places for some of these people to go. That is not the answer. How do you gradually start to move these people into society again, one by one? How do we do that?

c'est la même chose à Vancouver, à Montréal et dans d'autres endroits. Qu'en pensez-vous?

M. Robertson: Certains parlent de 25 000 personnes. Il a toujours été difficile de définir ce que sont les sans-abri. La définition des Nations Unies est si vaste qu'elle englobe quasiment tout le monde. Selon des définitions plus littérales, vous devez être sans abri pendant 30 jours. Certaines des personnes de la vidéo sont sans abri depuis 13 ans. C'est au moins le cas de l'une d'elles.

Le comité spécial sur les sans-abri de Calgary est finalement arrivé à un plan d'action au bout de deux ans et demi de travail et nous espérons qu'il sera mis en vigueur.

Pendant ces deux ans et demi, nos centres pour itinérants ont été occupés à 200 p. 100 de leur capacité. En d'autres termes, nous entassons les gens sans nous soucier des règlements relatifs aux incendies et autres. Néanmoins, ils ne sont plus dans la rue et ne meurent pas de froid.

Même avec ce taux d'occupation de 200 p. 100, nous refusons chaque soir quelque 40 ou 50 personnes. Personne ne semble savoir où elles vont. Vous pouvez comprendre qu'à Calgary, comme dans la plupart des autres villes canadiennes, la température tombe à moins 30 et moins 40 degrés la nuit. Il y a des gens qui meurent de froid en hiver dans les rues des villes canadiennes. Il s'agit de ressortissants de votre pays, monsieur le sénateur.

Le sénateur Bryden: Vous avez été actif dans ce domaine. Vous semble-t-il que le nombre des sans-abri ait considérablement augmenté ces cinq à dix dernières années?

M. Robertson: Absolument. Par exemple, 400 personnes étaient inscrites sur la liste d'attente des logements sociaux. Aujourd'hui, il y en a jusqu'à 2 000, à Calgary.

J'ai parlé des centres pour itinérants. Cette situation s'est développée probablement ces trois ou quatre dernières années. Alors que le comité spécial sur les sans-abri de Calgary a siégé pendant deux ans pour mettre au point ce plan d'action, la situation s'est aggravée, le taux d'occupation des centres pour itinérants étant de 200 p. 100. Je pense que c'est la même chose dans toutes les autres villes du Canada.

Le sénateur DeWare: À Ottawa, je rentre chez moi à pied, vers 22 heures. Au coin de la rue Sparks se trouve une caisse automatique de la Banque Toronto-Dominion, qui est chauffée. Deux ou trois nuits de suite, j'ai vu un sans-abri dormir sur le rebord de la fenêtre.

Je sais qu'il y a des gens qui hésitent à utiliser cette caisse automatique lorsque ce sans-abri se trouve à cet endroit-là. Comme vous le dites, c'est probablement le seul endroit où ce sans-abri peut trouver un peu de chaleur, alors que la température ambiante est de moins 35.

Je sais que les sans-abri peuvent aller dans des soupes populaires, des centres pour itinérants et d'autres lieux. Ce n'est pas la réponse. Comment réintégrer progressivement ces gens dans la société, l'un après l'autre? Comment le faire?

Let us talk about welfare first. If people do not have an address, they cannot go on welfare. Is this there no way that a Salvation Army group or a hostel of some kind could register these people so that they could get started? That would be a start. If they could start to get a welfare cheque, it would give them some self-esteem and start them on the road to slowly work their way back. Is there any way that could happen?

Mr. Robertson: This is happening in the Salvation Army Booth Centre for single men. Their third-floor rooms sleep eight men to a room.

Senator DeWare: What do you have: a cot, blanket and a pillow?

Mr. Robertson: That is correct. There are seven other people in that same room with you. For that, the welfare allowance for a single employable man in Alberta is \$162 a month. That cheque is just simply forwarded to the Salvation Army. I have been allowed to stay there. The problem is that that is not the answer either, senator.

The answer to the problem is adequate, accessible, affordable and autonomous housing for low-income people. We have lost that in this country over the past decade and a half. Legislation, such as this, may help us retrieve low-income housing. Canada Mortgage and Housing Corporation built housing at one time. There were problems with it. It is now not being built at all. There is no low-cost housing building in my city, and I suspect that it exists in very few cities across the country.

I was one of the fortunate 2,000 people in Calgary who qualified for subsidized housing, because I am a senior or am becoming a senior. I pay 30 per cent of whatever I make a month for that housing. It is a bachelor apartment in a nice complex. I am relatively happy. However, there are approximately 2,000 to 3,000 people on the streets at the moment who do not have that benefit.

The solution is low-cost housing. The developers say that the government should build it. The government says that the developers should build it. The local governments say that the provincial government should build it. The provincial government says that the federal government should build it. The federal government says the developers should build it. We go in this circle. In the interim, citizens of our country are beginning to freeze to death on the streets of our cities and probably on the farms, too.

Senator DeWare: For two or three years, we have had an organized infrastructure program to make work in this country. Some of the infrastructure programs in small communities have helped to build gyms, rinks, community centres, and so forth.

Perhaps our country should decide that the infrastructure program ought to be engaged in building low-cost housing units. Perhaps the developers, federal government and provincial governments could work together.

Parlons tout d'abord de l'aide sociale. Si l'on n'a pas d'adresse, on ne peut pas bénéficier de l'aide sociale. L'Armée du Salut ou un centre pour itinérants ne pourrait-il pas inscrire ces gens pour qu'ils puissent commencer à sortir d'une telle situation? Ce serait un début. S'ils pouvaient commencer à recevoir un chèque du bien-être, ils gagneraient un peu d'estime et cela les aiderait lentement à réintégrer la société. Cela est-il possible?

M. Robertson: C'est ce qui arrive au centre de l'Armée du Salut pour hommes célibataires. Au troisième étage, il y a des chambres pour huit hommes.

Le sénateur DeWare: Y a-t-il des lits pliants, des couvertures et des oreillers?

M. Robertson: Oui. Vous partagez la chambre avec sept autres personnes. Pour cela, le chèque du bien-être versé à un homme célibataire apte au travail est de 162 \$ par mois en Alberta. Ce chèque est tout simplement envoyé à l'Armée du Salut. J'ai déjà profité de ce service; le problème, c'est que ce n'est pas non plus la solution, sénateur.

Un logement adéquat, accessible, abordable et autonome pour les personnes à faible revenu est la réponse au problème. Nous en avons perdu la notion dans notre pays depuis quinze ans. Une législation comme celle-ci peut nous aider à récupérer les logements à prix modique. La Société canadienne d'hypothèques et de logement construisait ces logements à un moment donné, mais à cause de problèmes, elle n'en construit plus aujourd'hui. Il n'y a pas de logements à prix modique dans ma ville, et j'imagine que s'il en existe, c'est dans très peu d'autres villes.

Je suis l'une des 2 000 personnes qui, à Calgary, a eu la chance d'avoir droit à un logement subventionné, parce que je suis une personne du troisième âge ou en passe de le devenir. Je paye 30 p. 100 de ce que je gagne par mois pour ce logement qui est un studio situé dans un ensemble résidentiel agréable. Je suis relativement heureux. Toutefois, de 2 000 à 3 000 personnes environ sont sans abri en ce moment et n'ont pas ce privilège.

Le logement à prix modique est la solution. Les promoteurs disent que c'est au gouvernement de les construire. Le gouvernement dit que c'est aux promoteurs de s'en charger. Les gouvernements locaux disent que c'est au gouvernement provincial de les construire. Le gouvernement provincial dit que c'est au gouvernement fédéral de s'en charger. Le gouvernement fédéral dit que c'est aux promoteurs de s'en charger. C'est un véritable cercle vicieux. En attendant, des ressortissants de notre pays meurent de froid dans les rues de nos villes et probablement aussi dans les fermes.

Le sénateur DeWare: Depuis deux ou trois ans, nous avons un programme d'infrastructure de création d'emplois dans notre pays. Certains des programmes d'infrastructure offerts dans les petites collectivités ont permis la construction de gymnases, de patinoires, de centres communautaires, et cetera.

Peut-être devrions-nous décider d'utiliser le programme d'infrastructure pour construire des logements à prix modique. Peut-être que les promoteurs, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient travailler ensemble.

We do many thing in this country that are wrong and many that are right. Perhaps with the influence of an organization such as yours, we could make a presentation to the citizens of our country, to say that this is what must happen. We must be concerned about the children out there. How do they go to school? How do they eat? How do they get an education if they do not have an address?

That is not the job of this committee. As you say, perhaps the bill started with an influx of questions asking for answers.

Mr. Robertson: One of the women in the video has two children. Social services has taken them away from her for no other reason than she does not have housing. She works. She makes an income. She works five days a week. She cannot find affordable accommodation. The social worker drops those children off two or three afternoons a week at a community centre for homeless people. She gets the privilege of playing with her own children for about two or three hours. Then they go back and she is back in the hostel that night. The children are in some form of hostel themselves. This is all because the gap between the rich and the poor in this country has become somewhat of an abyss.

The Chairman: Mr. Robertson, I understand from some of the background material received from the Canadian Bankers Association that your association has been working in conjunction with them to help draw up some new national guidelines on access to banking. What was your involvement in that? Have you seen any results?

Mr. Farrell: I will tell you what I know about it. I have been involved for the last year or so. I think some work was done prior to that. The group that was most closely involved is a group from Quebec called Option consommateurs, but the NAPO has also been involved. We have been involved with producing a training video, which I gather will be used as sensitivity training for bank employees, to make them more aware of the issues surrounding poverty and how people are suffering discrimination because of it.

More recently, the banks have made a commitment to improve their service to low-income people. They are in the process of testing that with what is called a "mystery shop." They have hired an outside consultant to send people who appear to be low-income to different bank branches across the country to see if they can get service. I believe that is happening. Perhaps I should not say it; it may be a secret.

I have mixed feelings about it. I have expressed that to the Canadian Bankers Association. I have heard misgivings from my own board about being involved with the Canadian Bankers Association. The misgivings from the board concern whether the NAPO will be used in a public relations sort of scheme where the bankers can claim that we were involved in the project, and therefore had our blessing.

On the other side, I know Options consommateurs has done some of their own testing. The results show that 80 to 90 per cent of the low-income people have been refused service, either to

Beaucoup de mesures prises dans notre pays ne sont pas bonnes et beaucoup le sont. Peut-être qu'avec l'influence d'un organisme comme le vôtre, nous pourrions faire comprendre aux ressortissants de notre pays que c'est l'approche à adopter. Nous devrions nous soucier des enfants. Comment vont-ils à l'école? Comment mangent-ils? Comment font-ils des études s'ils n'ont pas d'adresse?

Ce n'est pas le travail de ce comité. Comme vous dites, peut-être que ce projet de loi déclenche toute une série de questions.

M. Robertson: Une des femmes de la vidéo a deux enfants. Les services sociaux les ont retirés de sa charge uniquement parce qu'elle n'a pas de logement. Elle travaille cinq jours par semaine et a un revenu. Elle ne peut pas trouver de logement abordable. Le travailleur social amène les enfants deux ou trois après-midi par semaine dans un centre communautaire pour sans-abri. Elle a alors le privilège de jouer avec ses propres enfants deux ou trois heures. Puis, ils repartent et elle retourne dans le centre pour itinérants pour la nuit. Les enfants logent dans un genre de centre pour itinérants également. Tout cela à cause du fossé entre les riches et les pauvres de notre pays qui se creuse de plus en plus.

La présidente: Monsieur Robertson, d'après l'information que nous avons reçue de l'Association des banquiers canadiens, je vois que votre organisme a travaillé avec cette association pour l'aider à concevoir de nouvelles directives nationales sur l'accès aux services bancaires. Quelle a été votre participation à cet égard? Avez-vous vu des résultats?

M. Farrell: Je vais vous dire ce que j'en sais. J'y participe depuis un an environ, mais je crois que du travail avait été fait auparavant. Un groupe du Québec, Option consommateurs, y a participé plus étroitement, mais l'ONAP y a également participé; nous avons participé à la production d'une vidéo de formation qui, je crois, servira à la formation psychosociale des employés des banques, de manière qu'ils soient plus sensibilisés aux questions relatives à la pauvreté et à la discrimination dont souffrent les pauvres.

Plus récemment, les banques se sont engagées à améliorer les services qu'elles offrent aux personnes à faible revenu. Elles sont en train d'essayer ce que l'on appelle les «clients mystères». Avec l'aide d'un cabinet privé de consultants, elles envoient des gens qui se font passer pour des personnes à faible revenu dans diverses succursales bancaires du pays pour voir s'ils ont accès aux services. Je crois que c'est en train d'arriver. Peut-être ne devrais-je pas le dire, c'est peut-être un secret.

J'ai des sentiments contradictoires à ce sujet. J'en ai fait part à l'Association des banquiers canadiens. Mon propre conseil d'administration a manifesté quelques appréhensions au sujet du rôle qu'il joue avec l'Association des banquiers canadiens. Les membres du conseil se demandent en effet si l'ONAP ne permettra pas aux banquiers, dans leurs relations publiques, de prétendre qu'ils ont participé au projet et qu'ils ont donc reçu notre bénédiction.

D'un autre côté, je sais que l'organisme Options consommateurs a fait ses propres tests. Les résultats indiquent que 80 à 90 p. 100 des personnes à faible revenu se voient

open an account or to cash a cheque. The testing was done occasionally over the last five years, mostly in Quebec. Banks are doing a similar test.

The Chairman: You are saying that 80 or 90 per cent are still being denied access. You do not see any great improvement because of this process?

Mr. Farrell: We do not have the results from this test that the bankers are doing. The last test done by Option consommateurs was perhaps in 1996. Since the bank announced this initiative to accept two pieces of identification, I do not know that other testing has been done by Option consommateurs.

There is another group called the Canadian Community Reinvestment Coalition. They have been quite involved in the banking issue. They did a sort of ad hoc test of five or ten branches in the Ottawa area, including a couple of banks on Sparks Street. I believe it was the TD Bank and the Royal Bank there. They had trouble at every branch they visited.

The Chairman: Do you feel that adding the term "social condition" to the Human Rights Act would help?

Mr. Farrell: I have given this some thought and I have listened carefully to what was said today by both the commissioner of the Human Rights Commission and the officials from the Department of Justice. Certainly, the Department of Justice has some concerns around the terminology and around wanting to do a very good job on the entire CHRA. I can appreciate that.

At the same time, the video that Fred brought here is a small piece of the picture of what is happening in Canada today. I walk down the streets of Ottawa, which used to be a middle-class haven really, and I see 13- and 14-year olds living on the streets. The other day as I left work and went out to my car, there was a car parked beside mine with a family sleeping in it. One window was broken. They had a sheet up over it. There were two parents and two children in the car.

The situation is extremely serious. It is a crisis. I do not understand why we would wait when we have a good piece of legislation. It may not be the best, but it is a good piece of legislation. It is a step in the right direction. It will have a positive impact. We should go ahead with it now and not wait for the Department of Justice to do a review, which they have been promising for a number of years. It has not happened yet.

I am not saying that it will not happen. It may happen in the summer or the fall. It may not happen for another five years. This is a good piece of legislation. Let us move forward with it and implement it.

Senator DeWare: Bills are made to be amended. We can always upgrade it later.

Mr. Robertson: I know a lot of the people in the video because I was a part of making it myself and I have been on and off the streets for the past 14 or 15 years in Calgary. I intend to go back to the folks in that video and tell them that they appeared before a

refuser les services, qu'il s'agisse de l'ouverture d'un compte ou de l'encaissement d'un chèque. Ces tests ont été faits au cours des cinq dernières années, de manière sporadique et essentiellement au Québec. Les banques font des essais semblables.

La présidente: Vous dites que de 80 à 90 p. 100 se voient encore refuser l'accès. Vous ne voyez pas beaucoup d'amélioration par suite de ce processus?

M. Farrell: Nous n'avons pas les résultats des tests des banques. Le dernier, effectué par l'organisme Options consommateurs, date de 1996, je crois. Depuis que la banque a annoncé qu'elle acceptait deux pièces d'identité, je ne sais pas si d'autres essais ont été faits par l'organisme Options consommateurs.

Un autre groupe, la Canadian Community Reinvestment Coalition, s'intéresse de près à la question des banques. Cet organisme a fait une sorte de test dans cinq ou dix succursales de la région d'Ottawa, y compris dans quelques banques de la rue Sparks. Je crois qu'il s'agit de la Banque TD et de la Banque Royale. Il y a eu des problèmes dans chacune des succursales visitées.

La présidente: Croyez-vous que le fait d'ajouter la «condition sociale» dans la Loi sur les droits de la personne faciliterait les choses?

M. Farrell: J'y ai réfléchi et j'ai écouté attentivement les propos de la commissaire de la Commission canadienne des droits de la personne et des fonctionnaires du ministère de la Justice. Bien sûr, le ministère de la Justice se préoccupe de la terminologie et souhaite se pencher sur la LCDP dans son entier. Je le comprends.

En même temps, la bande vidéo que Fred vous a apportée est à l'image de ce qui se passe au Canada aujourd'hui. En me promenant dans les rues d'Ottawa, une ville qui était un paradis bourgeois, je vois des jeunes de 13 et 14 ans qui vivent dans la rue. L'autre jour, à la sortie du bureau, j'ai vu une famille dormir dans une voiture stationnée près de la mienne. Une fenêtre, cassée, était recouverte d'un drap. Les parents et deux enfants dormaient dans cette voiture.

La situation est extrêmement grave. C'est une situation de crise. Je ne comprends pas pourquoi il faudrait attendre d'avoir une bonne loi. Cette loi n'est peut-être pas la meilleure, mais elle représente un pas dans la bonne direction et aura un impact positif. Nous devrions aller de l'avant sans attendre l'examen du ministère de la Justice, examen promis depuis plusieurs années et qui ne n'a pas encore été fait.

Je ne dis pas que le ministère de la Justice ne va pas s'y mettre; ce sera peut-être au cours de l'été ou de l'automne ou pas avant cinq ans. C'est une bonne loi qu'il suffit d'adopter et de mettre en oeuvre.

Le sénateur DeWare: Les projets de loi sont modifiables. Nous pouvons toujours les améliorer plus tard.

M. Robertson: Je connais bon nombre des personnes dans cette vidéo, parce que j'ai moi-même participé à sa réalisation et qu'il m'est arrivé de temps à autre, au cours des 14 ou 15 dernières années, de me retrouver sans abri, à Calgary. J'ai

Senate committee. The intent of the bill to some degree is to give the poor a better sense of dignity, and a better sense that they belong to the country and that people are concerned about their condition.

When I tell those folks in the video about this, they will at first say, "Oh, come on." Eventually they will believe me because they trust me and I trust them. Just that alone will help them. Just the idea that they made the video and that, through it, they got to the Senate. These are things that are encompassed in the bill, as I see it. It would give the poor something.

The Chairman: I hope that, some day, it will be more than just a feeling that the government can provide for the poor. I thank you very much for appearing before us.

Our next witnesses will be from the Canadian Bankers Association.

Mr. Alan Young, Vice-President, Policy, Canadian Bankers Association: Honourable senators, we are pleased to be here before the committee today to testify with respect to the bill. We have been concerned for some time by the public perception that the banking industry wilfully discriminates against people of low income, but we did try to rectify some of these misperceptions by writing to the chair of this committee earlier this month and providing some information on the initiatives that we have taken to provide solutions for low-income Canadian access to banking services, such as opening accounts and cashing cheques. I propose to speak for a few minutes this evening about those initiatives. We believe it is important that all Canadians be treated with dignity and with respect, and that persons of low income not be discriminated against.

We have now had an opportunity to undertake some preliminary research and some information gathering as we work toward our industry position on this bill. Our work is ongoing. However, today, I would like to share with you the results of our analysis to date, which we hope will assist you as you deliberate on this bill.

In our May 12 letter to the chair, we included documentation describing the ways in which the banks have made commitments to improve access. The initiatives to implement these commitments include increased and more targeted training and education of bank employees; communication and cooperation with local community groups to work out solutions relating to requirements for opening accounts and cashing government cheques. We also have aids that are targeted at low-income customers, and we have delivered to you today the most recent example. This is just hot off the press. It has not officially been released by the CBA, but because we were appearing before you today, we wanted to ensure that you had it.

l'intention de retourner voir ces gens et de leur dire qu'ils ont comparu devant un comité du Sénat. L'objet du projet de loi, dans une certaine mesure, est de donner aux pauvres une certaine dignité, de leur donner l'impression qu'ils font partie de la société et que les gens s'intéressent à leur sort.

Quand je vais raconter cela aux gens qui paraissent dans la vidéo, ils vont d'abord me dire, «Nous ne te croyons pas.» Mais ils vont finir par me croire parce qu'ils me font confiance, comme je leur fais confiance. Ce fait à lui seul les aidera. Le fait qu'ils aient réalisé une vidéo et que, par son biais, ils aient pu attirer l'attention du Sénat les encouragera. Ce sont toutes des choses que permet le projet de loi. Il donnera quelque chose aux pauvres.

La présidente: J'espère que, un jour, le gouvernement répondra vraiment aux besoins des pauvres, que nous n'aurons pas simplement l'impression qu'il le fait. Merci d'avoir comparu devant nous.

Nous allons maintenant entendre les représentants de l'Association des banquiers canadiens.

M. Alan Young, vice-président, Politiques, Association des banquiers canadiens: Honorables sénateurs, nous sommes heureux de comparaître devant le comité aujourd'hui pour lui présenter nos observations sur le projet de loi. Les banques s'inquiètent depuis un certain temps déjà de la perception qu'a le grand public du secteur bancaire, à savoir que les banques exercent sciemment de la discrimination à l'endroit des personnes à faible revenu. Nous avons tenté de corriger certaines fausses perceptions en écrivant à la présidente du comité, plus tôt ce mois-ci, pour lui fournir de l'information sur des initiatives importantes prises par le secteur bancaire afin d'offrir aux Canadiens à faible revenu des solutions de rechange en ce qui concerne l'accès aux services bancaires, tels que l'ouverture de comptes et l'encaissement de chèques. J'aimerais vous entretenir pendant quelques minutes ce soir de ces initiatives. Nous croyons qu'il est important que tous les Canadiens soient traités avec dignité et respect et qu'aucune discrimination ne s'exerce à l'endroit des personnes à faible revenu.

Nous avons eu, depuis, l'occasion d'entreprendre certaines recherches préliminaires et de recueillir des renseignements sur cette question en vue d'établir une politique sectorielle. Nos travaux se poursuivent. Toutefois, nous tenons aujourd'hui à partager avec vous les résultats de notre analyse qui, nous l'espérons, vous aideront, ainsi que les membres du comité, dans votre examen du projet de loi.

Dans la lettre du 12 mai que nous avons fait parvenir à la présidente du comité, nous avons inclus de la documentation dans laquelle sont décrits les moyens mis en place par les banques pour améliorer l'accès aux services bancaires. Ces initiatives comprennent des programmes de formation et d'éducation plus nombreux et mieux ciblés à l'intention des employés de banque, des programmes de communication et de collaboration avec les associations communautaires locales, programmes qui visent à trouver des compromis acceptables relativement à l'ouverture de comptes et à l'encaissement de chèques du gouvernement, et des outils s'adressant aux clients à faible revenu, telle la brochure dont nous vous avons remis, aujourd'hui, le plus récent exemplaire étant donné qu'elle n'a pas encore été officiellement rendu

This booklet is written in very plain language, and it is intended to provide very basic information about what happens when you go into a bank, how you choose a proper account, and how to use an automated banking machine. It is a how-to booklet to help people become comfortable with banks and the banking system. I encourage the senators to read through this booklet.

What have we said we will do? What commitments have we made?

On February 14, 1997, Canada's banks made a public commitment to improve access for persons of low income. We made changes. We determined that only two pieces of valid identification are required to open an account or to cash a government cheque. Previously it had been a minimum of three. Photo identification is no longer necessary. Employment and a minimum deposit are not required for opening accounts.

The banks have undertaken many initiatives designed to improve the awareness of bank employees. There are over 221,000 bank employees spread across 8,000 branches from coast to coast. How do we inform them and educate them about these new industry commitments to ensure that they are being met?

Mike Farrell mentioned that an employee training video has been developed called "Making a Difference," and we provided a copy to the chair of this committee. If any senators would like a copy of that video, let us know, and we would be delighted to make it available to you.

This training video was distributed to bank branches across the country in early April of this year. It highlights the need for access to basic banking services, the new policy commitments that we have made as an industry, and the role that front-line bank staff play in improving access for low-income customers. As Mike Farrell said, it was produced with guidance and assistance from Option consommateurs and the National Anti-Poverty Organization. Representatives from both these groups appear on our video.

We also have this booklet, "Helping you Bank," and we are also preparing a training module to assist bankers and community groups that work with low-income individuals to introduce them to banking, to help them better understand bank services and how to save costs on bank services. The training module and this booklet have been designed with input from advocacy groups.

We have also been working with various federal government departments to encourage them to have an insert in federal government cheques that go out on a monthly basis to recipients of government assistance. It would inform the recipient about our new cheque cashing and account opening policies. Also, it would be a document that a recipient of a government assistance cheque

publique par l'ABC. Toutefois, comme nous devons comparaître devant vous aujourd'hui, nous voulions faire en sorte que vous l'ayez en main.

Cette brochure, qui est rédigée en termes très simples, vise à fournir des renseignements de base sur les services offerts par la banque, le choix d'un compte et l'utilisation d'un guichet automatique. Elle vise à aider les personnes à se familiariser avec les banques et le système bancaire. J'encourage les sénateurs à la lire.

Qu'avons-nous dit que nous allions faire? Quels engagements avons-nous pris?

Le 14 février 1997, les banques canadiennes ont pris publiquement l'engagement d'améliorer l'accès des personnes à faible revenu aux services bancaires. Nous avons effectué des changements. Désormais, les banques n'exigeront que deux pièces d'identité valides pour ouvrir un compte ou encaisser un chèque gouvernemental. Dans le passé, il en fallait au moins trois. Par ailleurs, il ne sera plus nécessaire de présenter une pièce d'identité avec photo ou encore d'avoir un emploi et de faire un dépôt minimum pour ouvrir un compte.

Les banques ont entrepris de nombreuses initiatives visant à sensibiliser davantage leurs employés aux nouvelles politiques. Les banques comptent plus de 221 000 employés répartis dans 8 000 succursales d'un océan à l'autre. Comment les sensibilisons-nous aux nouveaux engagements de l'industrie?

Comme l'a indiqué Mike Farrell, nous avons réalisé une bande vidéo de formation intitulée «Des initiatives qui font la différence». Nous avons fourni une bande à la présidente du comité. S'il y a des sénateurs qui souhaitent en avoir une, nous nous ferons un plaisir de la leur fournir.

Cette bande vidéo a été distribuée à toutes les succursales bancaires du pays au début du mois d'avril 1998. Elle souligne la nécessité de l'accès aux services bancaires de base, les nouvelles politiques et le rôle du personnel des services à la clientèle dans l'amélioration de l'accès aux services bancaires de base par les clients à faible revenu. Comme l'a mentionné Mike Farrell, cette bande vidéo a été produite en consultation avec Option consommateurs et l'Organisation nationale anti-pauvreté. Des représentants de ces deux organismes sont interviewés sur la bande vidéo.

Nous avons également produit une brochure intitulée «La banque, vous connaissez», assortie d'un module de formation que peuvent utiliser les banquiers et les associations communautaires pour initier les personnes à faible revenu aux services bancaires de base, les aider à comprendre le fonctionnement de certains services, et réduire le coût de leurs services bancaires. Le module de formation et la brochure ont été conçus en consultation avec des groupes d'intérêt.

Les banques travaillent actuellement avec plusieurs ministères afin de concevoir un encart à joindre aux chèques gouvernementaux qui sont envoyés tous les mois aux prestataires d'aide sociale. Cet encart renseignerait les clients sur les politiques relatives à l'encaissement d'un chèque et à l'ouverture d'un compte. Il servirait également de pièce justificative. Le

could take to the bank counter. If they get some sort of resistance, they could show this to the bank teller and say, "This came with my government cheque, and it is stamped with your bank's logo." That would be used as a way to reassert the bank's commitments.

As Mike Farrell indicated, we also commissioned independent research to measure how well we are doing. It is all well and good to make commitments to improve access, but it is important to establish how we are doing in the market-place. Are the 221,000 bankers in the 8,000 branches following through on these industry-wide commitments?

The mystery shoppers are appearing in bank branches starting this week, and they are testing our success in implementing our February 14 commitments. The research is being conducted by the well-known, independent research firm AC Nielsen. We have had input on the research design by Option consommateurs, by the NAPO, by the Task Force on Churches and Corporate Responsibility, and by the Department of Finance. Final results of this survey are to be available in July, and they will be made public so that everyone will have a way to measure whether we are meeting our commitments.

There are other initiatives as well, but they are included in our submission.

It is worth noting that the bill before the senators has a direct bearing on the work of the Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector, now known as the MacKay task force. This task force was established by Finance Minister Martin in December, 1996 to undertake a comprehensive review and analysis of the role to be played by the financial services sector, as we head into the 21st century. The task force is charged with a full range of issues, but they include the contribution of the financial sector to the best interests of Canadian businesses and consumers, and it includes access to basic services for low-income Canadians.

This is one of the most significant reviews of the financial services sector ever undertaken by the federal government. The task force is expected to report to the government this September.

The Minister of Finance has already committed to having parliamentary hearings, based on the recommendations made by the MacKay task force. Thus, senators and members of Parliament will have the opportunity to address directly through that process the entire question of the role of Canada's banks and other financial institutions in providing service to low-income Canadians.

Turning to the bill before the committee today, I should like to share with you some of the research that we have been compiling on the important question of adding the term "social condition" as a prohibited ground of discrimination under the CHRA.

We have approached the recommended term from the point of view of three questions. We have asked ourselves: What does social condition mean? Is social condition a human right? Should CHRA protection be afforded to social condition? Let me turn to these three questions.

prestataire pourrait, en cas de difficulté, montrer cet encart à un commis de banque et lui dire, «Cet encart accompagnait mon chèque gouvernemental et il porte le logo de votre banque.» Il servirait à reconfirmer les engagements pris par la banque.

Comme l'a indiqué Mike Farrell, l'Association a commandé une recherche indépendante afin d'évaluer dans quelle mesure les banques respectent leurs engagements. C'est très bien de dire que nous allons améliorer l'accès aux services bancaires, mais il est important d'établir dans quelle mesure nous le faisons. Est-ce que les 221 000 employés dans les 8 000 succursales se conforment aux engagements pris par l'industrie?

Des clients fictifs se présenteront dès cette semaine dans les succursales bancaires du pays pour vérifier si les banques ont réussi à mettre en application les politiques du 14 février. La recherche sera menée par la firme de renom AC Nielsen. Elle a été conçue en consultation avec Option consommateurs, l'ONAP, le Groupe de travail des Églises sur la responsabilité des sociétés et le ministère des Finances. Les résultats devraient être disponibles au mois de juillet. Ils seront alors rendus publics.

Nous avons entrepris d'autres initiatives que nous décrivons dans notre mémoire.

Il importe de souligner que le projet de loi S-11 est directement lié aux travaux du groupe de travail sur l'avenir du secteur des services bancaires canadiens, connu sous le nom de groupe de travail MacKay. Ce groupe a été mis sur pied par le ministre des Finances, Paul Martin, en décembre 1996, dans le but d'examiner en profondeur le rôle que sera appelé à jouer le secteur des services financiers en l'an 2000. Le groupe de travail est chargé d'étudier un large éventail de questions, dont la contribution du secteur aux meilleurs intérêts des entreprises et des consommateurs canadiens, et l'accès aux services bancaires pour les clients à faible revenu.

Voilà l'une des plus vastes études du secteur des services financiers que le gouvernement fédéral ait jamais entreprises. Le groupe de travail prévoit remettre son rapport en septembre de cette année.

Le ministre des Finances s'est déjà engagé à tenir des audiences parlementaires qui porteront sur les recommandations du groupe de travail MacKay. Les sénateurs auront ainsi l'occasion de traiter directement, dans le cadre de ce processus, de toute la question du rôle des banques canadiennes dans la fourniture de services bancaires aux Canadiens à faible revenu.

J'aimerais maintenant passer au projet de loi et partager avec vous une partie des résultats de notre recherche sur l'importante question de l'ajout de l'expression «condition sociale» comme motif de distinction illicite en vertu de la LCDP.

Nous abordons l'expression recommandée en tenant compte des trois questions suivantes: Que signifie «condition sociale»? La condition sociale constitue-t-elle un droit de la personne? La protection de la LCDP devrait-elle s'étendre à la condition sociale? Nous nous pencherons sur ces questions une à la fois.

What does “social condition” mean? The term “social condition” is very broad and is inherently lacking in precise definition. Nor does the term have any specific, commonly understood meaning arising from general societal usage.

Social condition can refer to a condition of poverty, as is the intent of those who are putting forward this bill. However, it could also refer to a variety of conditions, such as being wealthy, middle class, or a student, employed or unemployed, or living in a rural area or a city housing complex, and so on.

It can also take into account race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age, family status, sexual orientation, and conviction for which a pardon has been granted, all of which are grounds that are currently protected by the CHRA.

The term “social condition” is so lacking in specificity that it conceivably applies to every member of society, and does so on numerous levels. It would appear not to be directed to protecting the particular group that this bill desires to protect, but potentially applies to everyone.

The Province of Quebec has added this term as a prohibited ground of discrimination. A case law has arisen in Quebec, analyzing the meaning of “social condition,” including the use of both objective and subjective elements. I would like to speak about just one case, although we have others.

The difficulty of defining “social condition” was discussed in the case of *Fournier v. Poisson* in 1980. Judge Bilodeau commented on the difficulty of defining social condition. He stated that social condition can include many of the identified grounds: race, sex, religion, sexual orientation, et cetera, and that each of these could be considered part of the concept of social condition.

The difficulty, however, according to the judge, is establishing judicial norms that do not include everything but that give a realistic idea of where things are. It is necessary to look for the cause-and-effect relationship in each case. As an example, the judge noted that if a bank refuses to grant a loan, it is possible to say that this is discrimination on the basis of poverty or wealth, whereas the real reason might be that the person could not repay the loan.

The analysis by Quebec judges and adjudicators of social condition underlines the fact that it is comprised in part of factors which already exist as protected grounds and, beyond that, consists of variable factors which will differ from situation to situation.

The vagueness of the term gives rise to some concerns. If “social condition” is added as a prohibited ground of discrimination, it becomes a statutory requirement, the violation of which could have serious legal ramifications. Without more precise definition, it will be a difficult law to observe and to interpret.

Que signifie «condition sociale»? De nature très générique, l'expression «condition sociale» manque essentiellement de définition précise. De plus, cette expression n'a pas de signification généralement reconnue et comprise qui appartient à l'usage sociétal en général.

La condition sociale peut faire référence à un état de pauvreté, comme cela semble être l'intention des personnes en faveur de la modification. Toutefois, elle pourrait aussi faire référence à toute une gamme de conditions telles que celle d'être riche, d'appartenir à la classe moyenne, d'être étudiant, d'habiter dans une région rurale ou un complexe immobilier urbain, d'avoir ou un emploi, et cetera.

Cette expression peut également tenir compte de la race, de l'origine nationale ou ethnique, de la couleur, de la religion, du sexe, de la situation de famille, de l'orientation sexuelle et de l'état de personne graciée, autant de motifs déjà couverts par la LCDP.

L'expression «condition sociale» manque de précision à un point tel qu'elle s'applique à chacun des membres de la société et ce, à de multiples niveaux. Elle ne semble pas viser un groupe en particulier, mais tous et chacun.

Le Québec a ajouté à la loi cette expression comme motif de distinction illicite. On a relevé au Québec certains cas de jurisprudence, où on a analysé la signification de «condition sociale», y compris l'utilisation d'éléments à la fois objectifs et subjectifs. J'aimerais vous parler d'un cas en particulier, bien qu'il en existe d'autres.

La difficulté de définir l'expression «condition sociale» a été débattue dans la cause *Fournier c. Poisson*, en 1980. Le juge Bilodeau a indiqué que la condition sociale peut englober bon nombre des motifs cernés: la race, le sexe, la religion, l'orientation sexuelle, ainsi de suite, et chacun de ces motifs pourrait être considéré comme faisant partie du concept de la condition sociale.

Toutefois, selon le juge, la difficulté se pose sur le plan de l'adoption de normes judiciaires qui, sans tout inclure, donnent toutefois un aperçu réaliste de la situation. Il est nécessaire d'établir la relation de cause à effet dans chaque cas. À titre d'exemple, le juge a souligné que, si une banque refuse de consentir un prêt, il est possible d'affirmer qu'il s'agit de distinction fondée sur la pauvreté ou la richesse, alors que le véritable motif tient peut-être au fait que la personne ne pourrait rembourser le prêt.

L'analyse menée au Québec souligne le fait que l'expression «condition sociale» repose en partie sur des facteurs faisant déjà l'objet d'une protection et sur des facteurs variables qui diffèrent d'un cas à l'autre.

L'ambiguïté de l'expression suscite de graves inquiétudes. Si la «condition sociale» est ajoutée comme motif de distinction illicite, elle devient une exigence obligatoire, dont la violation peut avoir de graves ramifications juridiques. En l'absence d'une définition précise, la loi sera difficile à observer et à interpréter.

Is "social condition" a human right? The persons to which the prohibited grounds of discrimination included in the act apply have been recognized as being inherently entitled to human rights protection. A common thread links these grounds together insofar as each of the grounds generally reflects a personal characteristic of an individual which is more or less immutable; that is, which cannot be changed by the choice of the individual except on the basis of generally unacceptable costs.

The analysis for determining what is and what is not a category inherently deserving of human rights protection has been developed by jurisprudence under section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

Section 15 of the Charter, as you know, requires equal treatment under the law without discrimination and enumerates certain specific grounds. The list of enumerated grounds in section 15 is not a closed one and Canadian courts have recognized that other categories may be entitled to the protection of section 15.

The issue first came before the Supreme Court of Canada in the case of *Andrews v. Law Society of British Columbia* in 1989, where the court held that citizenship was an analogous ground to the categories listed in section 15 and was therefore entitled to the protection of that section. The court held that the immutability of a person's citizenship was one of the principal similarities to the enumerated grounds that merited the extension of protection.

Mr. Justice La Forest stated:

The characteristic of citizenship is one typically not within the control of the individual and, in this sense, is immutable. Citizenship is, at least temporarily, a characteristic of personhood not alterable by conscious action and in some cases not alterable except on the basis of unacceptable costs.

An important question, therefore, for this committee to consider is whether a person's social condition is an inherent characteristic of that individual and thereby passes the Supreme Court's test of immutability.

Should CHRA protection be afforded to "social condition"? The Canadian Bankers Association recognizes that whether or not social condition may inherently be considered to be a human right, a government may, by legislation, create additional categories of human rights. As outlined above, the category of social condition is so broad that it does not cover any specific disadvantaged group, but potentially covers everyone.

Quebec has enacted protection for social condition. Other provinces which have sought to extend human rights protection to those disadvantaged by impoverished circumstances have done so in a much more specific way.

Several provinces have added "source of income" as a prohibited ground of discrimination. One other, the Province of Saskatchewan, has been more specific in generally prohibiting

La «condition sociale» constitue-t-elle un droit de la personne? Les personnes auxquelles s'appliquent les motifs de distinction illicite que prévoit la loi ont un droit intrinsèque à la protection des droits de la personne. Ces motifs ont un point en commun: chacun d'eux reflète en général une caractéristique plus ou moins immuable d'une personne donnée, c'est-à-dire une caractéristique que cette personne ne peut modifier de son propre gré, sauf à un prix généralement inacceptable.

La jurisprudence relative à l'article 15 de la Charte des droits et libertés analyse ce qui devrait relever intrinsèquement de la protection des droits de la personne.

L'article 15 de la Charte exige un traitement égal et non discriminatoire en vertu de la loi et énumère certains motifs précis. Toutefois, la liste des motifs énumérés à l'article 15 n'est pas exhaustive et les tribunaux canadiens ont reconnu que d'autres catégories peuvent relever de la protection prévue à l'article 15.

La question a été soulevée pour la première fois devant la Cour suprême du Canada dans la cause *Andrews c. Law Society of British Columbia*, en 1989. La Cour a alors décrété que la citoyenneté est un motif analogue aux catégories énoncées à l'article 15 et que, par conséquent, elle ouvre droit à la protection prévue à l'article 15. La Cour a également indiqué que l'immutabilité de la citoyenneté d'une personne constitue l'une des principales similitudes de cette catégorie avec les motifs énumérés à l'article 15, justifiant l'élargissement de la protection.

Le juge La Forest a déclaré:

La citoyenneté d'une personne est une caractéristique sur laquelle une personne n'a pas de contrôle et, en ce sens, est immuable. La citoyenneté est, du moins temporairement, une caractéristique de l'identité individuelle qui n'est pas modifiable de façon consciente et, dans certains cas, ne peut être modifiée, sauf à un prix inacceptable.

Par conséquent, le comité doit se pencher sur l'importante question de déterminer si la condition sociale d'une personne, à quelque moment que ce soit, constitue une caractéristique intrinsèque de cette personne et, par conséquent, immuable.

La protection de la LCDP devrait-elle s'étendre à la «condition sociale»? L'Association des banquiers canadiens reconnaît qu'en dépit du fait que la condition sociale soit intrinsèquement ou non reconnue comme un droit de la personne, un gouvernement peut, par le biais de la loi, créer de nouvelles catégories en matière de droits de la personne. Comme nous l'avons souligné, la catégorie «condition sociale» est si vaste qu'elle n'englobe aucun groupe précis de personnes défavorisées. Au contraire, tous et chacune peuvent se considérer défavorisés d'une manière ou d'une autre.

Le Québec possède une loi offrant une protection relativement à la condition sociale. Les autres provinces qui ont tenté d'élargir la protection des droits de la personne aux personnes défavorisées par la pauvreté ont eu recours à des moyens beaucoup plus spécifiques.

Plusieurs provinces ont ajouté la «source de revenu» comme motif de distinction illicite. La Saskatchewan, elle, a été plus précise en interdisant en général la discrimination fondée sur le

discrimination against individuals who receive public assistance. The Province of Ontario has prohibited discrimination against people who receive public assistance only in respect of equal treatment with regard to accommodation.

Three provinces and the territories have not yet added any category relating to social condition, source of income or receipt of public assistance as a prohibited ground.

The CBA understands that those who desire this change are not concerned about extending the protections of the CHRA to the wealthy or to the middle class, or to persons who live in rural areas versus those who live in cities, but are concerned with a specific group — those who are disadvantaged as a consequence of their impoverished living circumstances.

In our view, the category “social condition” is overly broad, if this is the group for whom protection is sought.

We are grateful for the chance to talk to you this evening about the commitments that Canada’s banks have made to improve access to banking services by low-income Canadians. We take our commitments to serve low-income Canadians very seriously. We are also pleased to share with you the results of some of the research we have done on social condition. Quite frankly, our work is not finished.

Although we have raised some concerns about the imprecision of the term “social condition,” it does not follow necessarily that the banking industry is opposed to taking action in this area. We are still in the process of examining several options that could be used to provide appropriate protection for the particular group at which this initiative is aimed. Those options include the terms “poverty,” “source of income,” and “the receipt of social assistance,” and indeed also includes the term “social condition.” We are examining all of these options.

The Task Force on the Future of the Canadian Financial Services Sector will have recommendations on the issue of providing financial services to disadvantaged Canadians. You might wish to consider these recommendations and Parliament’s response to them in the context of your review of this bill.

We appreciate your invitation to appear before you today and we hope that our comments have been helpful. Mr. Finlay and I would be happy to answer any questions you may have.

Senator Beaudoin: You ask whether social condition is a fundamental right. I do not think we may raise that point. One fundamental right in our democracy is equality before the law. We must get rid of any form of discrimination on account of sex, religion, et cetera. Then we want to add to that list “social condition.” If a person discriminates against another person on account of social condition, it is discrimination, just as it is to discriminate against a person because she is a woman or he is a man.

fait qu’une personne reçoive des prestations d’aide sociale. L’Ontario a interdit la discrimination fondée sur la réception de prestations d’aide sociale uniquement en ce qui a trait au traitement égal en matière de logement.

Trois provinces, ainsi que les Territoires, n’ont encore prévu aucune catégorie reliée à la condition sociale, à la source de revenu ou à la réception de prestations d’aide sociale comme motif de distinction illicite dans leurs lois.

L’Association présume que les personnes souhaitant ce changement ne sont pas préoccupées par l’élargissement de la protection prévue par la LCDP afin qu’elle s’applique aux riches, à la classe moyenne ou aux personnes qui demeurent en région rurale par opposition à celles des villes, mais s’inquiètent plutôt d’un groupe précis — les personnes défavorisées par la pauvreté.

À notre avis, la catégorie «condition sociale» est beaucoup trop vaste si c’est ce groupe que l’on tente de protéger.

Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir donné l’occasion de vous entretenir de l’engagement que les banques du Canada ont pris pour améliorer l’accès aux services bancaires par les Canadiens à faible revenu. Nous accordons beaucoup de sérieux à notre engagement à desservir les Canadiens à faible revenu. Nous sommes heureux également d’avoir pu partager avec vous les résultats d’une partie de la recherche que nous avons menée au chapitre de la condition sociale. Nous reconnaissons toutefois que nous avons encore beaucoup de recherche à faire sur cette question.

Bien que nous ayons soulevé certaines préoccupations à l’égard du manque de précision de l’expression «condition sociale», il ne faut pas nécessairement en conclure que le secteur bancaire s’oppose à la prise de mesures dans ce domaine. Nous sommes à examiner plusieurs autres expressions que l’on pourrait utiliser pour fournir une protection appropriée au groupe précis que vise cette initiative. Ces options comprennent le terme «pauvreté», «source de revenu», «bénéficiaire de l’aide sociale» et aussi «condition sociale». Ce sont toutes des options que nous envisageons.

Le Groupe de travail sur l’avenir du secteur des services financiers formulera des recommandations sur les services financiers à offrir aux Canadiens défavorisés. Vous voudrez peut-être tenir compte de ces recommandations et de la réaction du Parlement à ces recommandations dans le cadre de votre examen du projet de loi.

Nous vous remercions de nous avoir invités aujourd’hui et nous espérons que nos observations vous ont été utiles. M. Finlay et moi-même répondrons volontiers à vos questions.

Le sénateur Beaudoin: Vous demandez si la condition sociale est un droit fondamental et je ne pense pas que ce soit la question à poser. L’égalité devant la loi est un droit fondamental dans notre société démocratique. Il faut éliminer toute forme de discrimination fondée sur le sexe, la religion et le reste. Nous voulons ajouter la «condition sociale» à cette liste. Si une personne est victime de discrimination en raison de sa condition sociale, c’est aussi discriminatoire que si elle en est victime parce qu’elle est une femme ou un homme.

I have a problem with your question: "Is social condition a fundamental right?" Of course it is not, but it is a form of discrimination.

Could you elaborate on this?

Senator Bryden: Madam Chairman, I have the same problem as Senator Beaudoin. Your statement was: Is social condition a human right? The answer to that is no. Race is not a human right; it is a human condition.

Senator Beaudoin: Sex is not a human right.

Senator Bryden: Speak for yourself. If you take equality before the law, you cannot discriminate because a person is black or because a person is female. This would add social condition as another basis on which you could not discriminate.

Mr. Young: I take the point of both senators. The question we are really asking is: Is it another prohibited ground of discrimination? I agree that would be the more appropriate phrasing of the question. Your points are well taken.

Senator Beaudoin: To me, it makes sense to add to the list "social condition." I understand the concern of Senator Bryden, who says it is a bit vague. Vagueness, for me, is not the end of the world. It is better than nothing. I am ready to accept the bill because of that.

Senator DeWare: I am surprised to hear him say that. He is a constitutional expert.

Senator Bryden: Vagueness keeps him in business.

Senator Beaudoin: You cannot define everything precisely. It is absolutely impossible. A man is a man, a woman is a woman; this is simple.

Are you objecting to the addition of those two words?

Mr. Young: As I said in my opening remarks, we are still working through the industry position on this question. We are looking at alternative language. We understand what the objective is. We understand what Senator Cohen's objectives are, and they are valid ones. We are trying to find the right term to meet what we understand those objectives to be. We are looking in our review at "social condition." It is one of the options, quite clearly. We are also looking at the wordings that other provinces and jurisdictions have used, and that is what is feeding our research and analysis.

It is a work in progress for us, and it will not take us two years to get to the progress. I would say it is a matter of weeks, if I may be so bold.

Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group, The Bank of Nova Scotia, Canadian Bankers Association: Alan was really just raising questions that have been raised by the courts so far on this issue. There is some very interesting jurisprudence and some good analysis by the courts. A fairly recent decision out of Ontario, in *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, from December 1997, contained an excellent analysis. We are talking about social condition and whether it is a right or a prohibited ground. Is it a characteristic akin to the other

Je n'aime pas tellement votre question. Il est certain que la condition sociale n'est pas un droit fondamental, mais elle peut donner lieu à une forme de discrimination.

Pouvez-vous vous expliquer là-dessus?

Le sénateur Bryden: Madame la présidente, je pense comme le sénateur Beaudoin. La condition sociale n'est pas un droit humain, pas plus que la race en est un; c'est une condition humaine.

Le sénateur Beaudoin: Le sexe n'est pas un droit humain.

Le sénateur Bryden: Parlez pour vous. Le principe de l'égalité nous interdit d'établir une distinction parce qu'une personne est noire ou parce qu'elle est de sexe féminin. On veut ajouter la condition sociale comme autre motif illicite de discrimination.

M. Young: Je prends note de l'observation des deux sénateurs. La question que nous posons réellement est la suivante: la condition sociale est-elle un autre motif illicite de discrimination? Je conviens que c'est ainsi qu'il aurait fallu formuler la question. J'accepte vos remarques.

Le sénateur Beaudoin: Je trouve qu'il est sensé d'ajouter la «condition sociale» à cette liste. Je comprends l'inquiétude du sénateur Bryden qui trouve que le motif est vague, mais pour moi ce n'est pas la fin du monde. C'est mieux que rien et c'est pourquoi je suis prêt à accepter le projet de loi.

Le sénateur DeWare: Je suis surprise d'entendre cela de la part d'un constitutionnaliste.

Le sénateur Bryden: Ce sont ces imprécisions dans la loi qui le tiennent occupé.

Le sénateur Beaudoin: On ne peut pas tout définir avec précision. C'est absolument impossible. Un homme est un homme, une femme est une femme; c'est simple.

Vous opposez-vous à l'ajout de ces deux mots?

M. Young: Comme je l'ai dit dans mon exposé, l'industrie n'a pas encore pris position à ce sujet. Nous examinons d'autres expressions qui pourraient être utilisées. Nous comprenons l'objectif visé. Nous comprenons les objectifs du sénateur Cohen qui sont valables. Nous essayons de trouver le terme juste qui permettra d'atteindre les objectifs qui, d'après nous, sont visés. Nous étudions l'expression «condition sociale». Bien franchement, c'est une des options. Nous examinons aussi les formulations utilisées par d'autres provinces et administrations et c'est ce qui alimente notre recherche et notre analyse.

Nous sommes en train d'examiner la question et nous ne prendrons pas deux ans pour nous décider. J'oserais dire que c'est une question de semaines.

M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de la législation sur l'emploi, Banque Scotia, Association canadienne des banquiers: Alan ne fait que reprendre les questions soulevées jusqu'ici par les tribunaux à ce sujet. Il y a des précédents très intéressants et les tribunaux ont fait de bonnes analyses. On trouve une excellente analyse dans la décision rendue en décembre 1997 dans l'affaire *Dunmore c. Ontario (procureur général)*. On se demande si la condition sociale est un droit ou un motif illicite de discrimination. Est-ce un facteur

grounds of discrimination? That is the question that the courts are asking and struggling with in their decisions. Some of the language we are seeing involves the notion of immutability. We are in a sense echoing and are concerned with the very questions that the courts are raising.

Senator DeWare: When you are planning your program for making loans to low-income people, there must be some guidelines that you are considering as to how low the income level will be and what kind of percentage you will expect to get back. After all, banks do not give loans unless they expect to receive the money back somehow. What range are you talking about for these people on social assistance, or whatever?

What time frame are you looking at to analyse the whole thing? I do not know how you decide whether a project is working. Are you going to give it one year or two years? What kind of time frame will you put on it?

I am not sure what you mean by an enumerated ground in section 15. That is not a phrase with which I am familiar. I know other people are. I would like you to elaborate on that.

Mr. Young: The commitments that we have made cover cashing cheques and opening accounts. They do not cover loans to low-income people. With respect to lending to any customer, the same conditions would apply. They have to meet certain credit checks and there has to be some assurance that the loan will be repaid.

With respect to the commitments we made in February 1997 on cashing cheques and opening accounts, we have been, over the past year, in the process of doing various initiatives to educate bank staff. This is a big job because of the numbers we have to deal with, and we have been taking it seriously. The first "mystery shopper" results will be in by this July, and they will establish the benchmark from which we can measure our improvement the next time. We will be doing this on a regular basis. I do not want to speculate on how well we will do. I would like to believe that we will do extremely well, but I do not know. It will establish the benchmark against which we can measure how we are doing year after year after year. At some point, people will conclude either that we are meeting our commitments and that therefore we can continue in this vein in a self-regulatory way, which is the effort we are undertaking, or that we are not meeting our commitments and that therefore other steps have to be taken.

I must say that this is an issue that I know, through discussions and meetings I have had in connection with the MacKay task force on the future of the Canadian financial sector, that this is a very serious question with which they are grappling. One of the members of the task force is the former executive director of the NAPO.

Senator DeWare: So you are to become customer-friendly?

Mr. Young: That is the name of the game.

Mr. Finlay: With respect to the enumerated grounds question, if you begin from the premise that we discriminate legally every day on the basis of very positive characteristics, discrimination in

analogue aux autres motifs de discrimination? C'est la question que les tribunaux posent et celle à laquelle ils essaient de répondre dans les décisions rendues. La notion de l'immutabilité est aussi abordée. Dans un sens, nous nous posons les mêmes questions que les tribunaux.

Le sénateur DeWare: Quand vous planifiez les programmes de prêts à l'intention des personnes à faible revenu, vous devez avoir des lignes directrices indiquant le revenu minimum nécessaire et le pourcentage que vous voulez récupérer. Après tout, les banques ne consentent pas de prêts à moins de s'attendre à récupérer leur argent d'une façon quelconque. Quels sont les critères pour les personnes touchant de l'aide sociale ou d'autres?

Quelle échéance vous êtes-vous fixé pour analyser toute la question? Je me demande comment vous décidez qu'un projet fonctionne. Prévoyez-vous un ou deux ans? Combien de temps voulez-vous prendre pour étudier la question?

Je ne suis pas sûre de comprendre ce que vous voulez dire par motifs énumérés à l'article 15. Cette terminologie ne m'est pas familière, contrairement à d'autres. J'aimerais avoir des explications à ce sujet.

M. Young: Les engagements que nous avons pris ont trait à l'encaissement des chèques et à l'ouverture des comptes, pas aux prêts aux personnes à faible revenu. Dans le cas des prêts, les mêmes conditions s'appliquent à tous les clients. On effectue certaines vérifications de crédit et on doit avoir l'assurance que le prêt sera remboursé.

Pour ce qui est des engagements que nous avons pris en février 1997 concernant l'encaissement des chèques et l'ouverture des comptes, nous avons, au cours de la dernière année, mis en oeuvre des mesures pour former le personnel des banques sur le sujet. C'est une entreprise d'envergure en raison du nombre de personnes touchées, et nous prenons la chose au sérieux. Les premiers résultats de l'opération «clients fictifs» seront connus en juillet et ils serviront à établir des points de repère à partir desquels nous pourrions évaluer les progrès futurs. On fera cela régulièrement. Je ne veux pas me prononcer sur les résultats que nous obtiendrons. J'espère qu'ils seront excellents, mais je n'en sais rien. Les résultats obtenus serviront de point de référence aux évaluations qui seront effectuées d'année en année. À un moment donné, les gens vont conclure soit que nous respectons nos engagements et que l'autoévaluation est la bonne formule, soit que nous ne les respectons pas et que d'autres mesures doivent donc être prises.

Je sais que c'est un problème très sérieux, d'après les discussions et les rencontres que j'ai eues en rapport avec les travaux du Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadiens. Un des membres du groupe de travail est l'ancien directeur exécutif de l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Le sénateur DeWare: Vous allez donc être au service du client?

M. Young: C'est la règle du jeu.

M. Finlay: Pour ce qui est des motifs énumérés, si vous partez du principe que nous exerçons, tous les jours, une discrimination légale fondée sur des caractéristiques très positives, la

itself is not illegal. It is to be encouraged in many respects. Discrimination on certain grounds is illegal, and the grounds are typically listed in the relevant legislation, and that is what I refer to when I say "enumerated grounds." They are enumerated characteristics listed in the act.

Senator Bryden: I think we have canvassed the concerns about the scope of the words "social condition." You represent significant economic players in our society. Is any consideration being given to the fact that this huge and extremely wealthy part of our society, like the legal profession, which I was in and still am in, I guess, and the political profession, which I am now in, does not rate high in credibility in public opinion. As banks have become more successful, wealth has been generated dramatically in the last five to 10 years. That credibility, in the opinion of many, has not gotten better, but continues to erode. Ordinary people, not necessarily really poor people, have a difficult time coming to terms with the fact that the president of your bank is paid \$4 million or \$5 million a year for what he does.

I said that one time and was told that they pay Mark Messier more than that. My answer to that was that if Mark left, he would be missed.

I am also part of the corporate world. I have participated on the boards of major corporations. I have participated in major bank financing on behalf of corporations of which I was president and CEO. I helped to raise millions. Thus, I think I have some understanding of the huge value in this.

In my period of time in dealing with banks, corporate structures and so on, a real concern has developed about corporate governance in this country, not just as it applies to banks, but to forest companies, manufacturing companies — every one. There is at least the thought that a corporation's directors, duties and responsibilities are not solely to the shareholder. That used to be the fiduciary responsibility. As a director, my job was to make the best profit I could for my shareholder, and damn the torpedoes, since it did not matter who was hurt as you went by. That is changing, in that more and more major corporations are taking it upon themselves to say, "But we are citizens of our community, our country, and of our global community."

I suggest that if you, as an industry, just as we as an institution, really want to improve credibility, and if we really want to make a contribution, then we have to put our capabilities or your product, your money, where our philosophy is.

All the banks expend a large amount of money on public relations and marketing. It is directed to increasing shareholder value. There is a concept in this country, and in developing countries, which for want of a better term, is the provision of mini-loans out of sometimes mini-banks, to people who cannot meet the qualifications for securing even a small loan. I am talking about a loan of \$500 or \$200. It is questionable whether loans of even those small amounts would ever be paid back.

I think I know why a bank such as the ones you are involved in would not get involved in that as a regular routine of business.

discrimination proprement dite n'est pas illégale. Il faut l'encourager à bien des égards. La discrimination fondée sur certains motifs est illégale et ces motifs sont énumérés dans la loi pertinente et c'est ce à quoi je fais allusion quand je parle de la liste des «motifs énumérés». Ces motifs sont énumérés dans la loi.

Le sénateur Bryden: Je pense que nous avons examiné à fond les préoccupations relatives à la portée des mots «condition sociale». Vous représentez un groupe d'intervenants économiques importants dans la société. Avez-vous pensé que, comme les avocats, groupe dont j'ai fait partie et dont je fais toujours partie j'imagine, et les politiciens, groupe auquel j'appartiens maintenant, le groupe extrêmement riche des banquiers n'a pas beaucoup de crédibilité dans l'opinion publique. Les banques connaissent une situation plus florissante et, depuis cinq ou dix ans, elles accumulent énormément de richesse. Leur crédibilité ne s'est pas accrue, mais continue de diminuer. Les gens ordinaires, qui ne sont pas nécessairement très pauvres, ont du mal à accepter que le président de votre banque touche une rémunération de quatre ou cinq millions de dollars par année.

À cet argument que j'ai déjà invoqué, on m'a répondu que Mark Messier gagnait plus. Je réponds à mon tour que si Mark partait, il nous manquerait.

Je fais aussi partie du monde des affaires. Je siége au conseil d'administration de grandes entreprises. J'ai participé au financement de grandes banques au nom d'entreprises dont j'étais P.D.G. J'ai aidé à recueillir des millions de dollars. Je pense donc comprendre assez bien l'importance des enjeux.

Je me suis rendu compte, pour avoir étudié la question, qu'on s'intéresse de plus en plus à la régie des entreprises au Canada, pas seulement dans le cas des banques, mais aussi des compagnies forestières, des compagnies manufacturières et d'autres entreprises. On pense du moins que les fonctions et les responsabilités des administrateurs des entreprises ne doivent pas seulement servir les intérêts des actionnaires. C'était ce qu'on appelait la responsabilité fiduciaire. En tant qu'administrateur, je devais garantir les meilleurs profits à mes actionnaires peu importe qui pouvait souffrir des décisions prises. Les choses changent et les entreprises se disent de plus en plus qu'elles sont citoyens du milieu, du pays et de la communauté mondiale.

Si vous, en tant qu'industrie, comme nous en tant qu'institution, voulez vraiment améliorer votre crédibilité et si nous voulons vraiment apporter notre contribution, il faut utiliser nos capacités, ou encore notre produit ou notre argent conformément à nos principes.

Toutes les banques dépensent beaucoup d'argent en relations publiques et en marketing dans le but d'accroître les gains pour les actionnaires. Au Canada et dans les pays en développement, pour utiliser cette expression à défaut d'une autre, des mini-prêts sont consentis par de mini-banques aux personnes qui ne répondent pas aux critères leur permettant d'obtenir même un petit prêt. Je parle de prêts de 500 ou 200 \$. On ne sait pas si ces prêts, même s'il s'agit de petits montants, pourront jamais être remboursés.

Je crois savoir pourquoi des banques comme la vôtre ne voudraient pas offrir ce service. Vos actionnaires pourraient

Your shareholders would say that you would spend far more money administrating that little budget than you will ever gain in profit.

If you were to take a small part of your public relations and marketing budget and devote \$10 million, which is peanuts, to a creative way of providing that sort of almost sustenance beginning support for the persons trying to pull themselves up by their bootstraps, I do not think your shareholders would object. I think they would applaud. It could certainly have a significant impact on the lives of many people. Perhaps you would not administer it yourself, but would set up a structure to do it. You could find a structure, such as the community structure we saw in Calgary, that would provide those sorts of tiny little jump starts.

Is anyone in the banking circles thinking of doing that? Believe me, you have a credibility image that is almost as bad as a lawyer's, for God's sake.

Mr. Young: Thank you for the question, Senator Bryden. You have raised the issue of microcredit in Canada. In fact, bank shareholders have supported the banks' initiatives in recent years to provide microcredit. Several of the major banks provide funds to an organization called the Calmeadow Foundation, which provides loans to micro-enterprises in communities all across Canada.

Also, several of the banks are founding partners in another organization called the Canadian Youth Business Foundation, which is a microloan program aimed at young entrepreneurs to help them create their own businesses.

Last year, and ongoing this year, the CBA is entering a partnership with Agriculture Canada and a number of other federal departments to research microlending in rural Canada.

The banking industry is engaged in a number of initiatives involving the issue of microcredit. It is not a question of deriving sufficient value for shareholders; the banks are already involved in these microcredit programs.

We will be doing more research and undertaking more financial commitments.

Also, community development corporations have emerged in various provinces. I know that Ontario has a number of them. On almost all of the boards of these corporations in Ontario, there is a banker or a retired banker to help provide expertise and to transfer abilities to members of these community development organizations. Steps are being taken.

Senator Bryden: I can only say that I would encourage you to do that. In my view, and I think in the view of many people, you would be increasing the value for your shareholders, not just conceptually or from a public perception point of view. It would be a competitive advantage for a bank to be prepared to devote this small amount of money to this cause and to be seen as a leader in this area. I do not think you can buy that kind of marketing or advertising. If you could just make people aware of it, it would be very helpful.

trouver que l'administration de ce petit budget engloutit beaucoup trop d'argent pour les profits escomptés.

Si vous utilisiez une petite partie de votre budget de relations publiques et de marketing, disons 10 millions de dollars, ce qui est rien, pour offrir presque une aide à la subsistance aux personnes qui essaient de joindre les deux bouts, je ne pense pas que vos actionnaires vous le reprocheraient. Je pense qu'ils vous féliciteraient de cette initiative. Cela pourrait sûrement changer la vie de bien des gens. Vous n'avez pas à administrer le programme vous-mêmes; vous pouvez créer une structure à cette fin. Il y a peut-être une structure, comme la structure communautaire qui existe à Calgary, qui peut offrir ce petit coup de pouce dont les gens ont besoin.

Y a-t-il quelqu'un dans le milieu bancaire qui y a pensé? Croyez-moi, votre crédibilité est pratiquement aussi mauvaise que celle des avocats.

M. Young: Merci de soulever cette question, sénateur Bryden, c'est-à-dire la question du microcrédit au Canada. En fait, les actionnaires ont appuyé les initiatives des banques prises ces dernières années au sujet du microcrédit. Plusieurs grandes banques fournissent des fonds à la Calmeadow Charitable Foundation, qui consent des prêts à de micro-entreprises dans des localités de tout le Canada.

De plus, plusieurs banques sont des membres fondateurs d'un autre organisme, la Fondation canadienne des jeunes entrepreneurs, qui offre un programme de micro-prêts à de jeunes entrepreneurs pour les aider à se lancer en affaire.

L'an dernier et encore cette année, l'Association des banquiers canadiens s'est associée à Agriculture Canada et à d'autres ministères fédéraux pour effectuer des recherches sur les micro-prêts à l'intention des producteurs agricoles au Canada.

L'industrie bancaire participe à un certain nombre d'initiatives sur le microcrédit. Il ne s'agit pas d'assurer des gains suffisants aux actionnaires; les banques s'occupent déjà de ces programmes de microcrédit.

Nous allons poursuivre la recherche et prendre d'autres engagements financiers.

Il existe aussi des sociétés de développement communautaire dans différentes provinces. Je sais qu'il y en a un certain nombre en Ontario. Presque tous les conseils d'administration de ces sociétés en Ontario comptent un banquier ou un banquier à la retraite qui peut fournir des conseils et former les membres de ces sociétés. Des mesures sont prises.

Le sénateur Bryden: Je ne peux que vous encourager à travailler en ce sens. D'après moi, et d'après beaucoup de gens je pense, ce serait une amélioration pour vos actionnaires, pas seulement en théorie ou dans l'opinion publique. Une banque serait favorisée sur le plan de la concurrence si elle était prête à consacrer aussi peu d'argent pour une mesure de ce genre et à devenir un chef de file dans le domaine. Ce n'est pas un genre de publicité ou de marketing qui s'achète. Si vous pouviez seulement en informer les gens, ce serait très utile.

Mr. Young: The fact is that many of these initiatives have been undertaken in recent years, and few people know about them. Traditionally, the banks have not gone out of their way to say, "We have been doing this. Are we not great?" Most of these initiatives have been done quietly, in partnership with local community organizations.

Senator Bryden: I would suggest that it not be kept quiet. I do not question your motives or your bank's. I believe it is good public relations. I just question whether it is being kept quiet not because you are such humble folk, but because if it is working well, somebody might say, "If \$10 million does all that, how much would \$50 million do?"

Mr. Young: If it is a money-making venture, I am sure that there would be no trouble in attracting attention.

Senator Bryden: It will be a money-making venture for the multi-billion dollar bank because of what it does for the bank's image in its trading community. You will never make money on those small little areas. It would be a much more satisfactory use of some promotional funds than hiring some expensive ad agency.

The Chairman: You mentioned in your presentation that you had sent me a letter, including documentation in both official languages, which describes what you are doing about improved access, as well as a copy of your training video. I should like senators to know that I make it a point not to see things that are not available and visible to the entire committee. As chairman of the committee, I want to see and hear the same evidence that every member of the committee does, so I have not seen that video.

Mr. Young: As I said, if members would like a copy of it, we would be happy to provide it.

The Chairman: That is for the committee to decide. We will be in touch with you if they want to see it.

You were talking about the definition of "social condition." This is something with which the committee has been struggling. You mentioned the 1980 case in Quebec, where the judge commented on the difficulty of defining "social condition." I understand that the guidelines in Quebec were not drawn up until 1985. The case that you cite predates that. Why is that? Most of the evolving commentary on social condition has occurred in cases since 1985.

Mr. Finlay: The 1980 decision — that is, if I recall the law that I have read in the last few weeks correctly — actually serves as the foundation for the analysis done in the late 1980s. The analysis done in the 1980 decision is excellent. It is worth reading, as is Justice Sharpe's recent decision in Ontario. If you take a look at that decision and then look at the guidelines developed in the late 1980s, you would see where the guidelines came from. There is a connection there.

The Chairman: You feel that the evolving guidelines and case law since then have sort of flowed out of this 1980 decision?

M. Young: Beaucoup d'initiatives de cette nature ont été prises au cours des dernières années, mais peu de gens sont au courant. Les banques n'ont pas l'habitude de se vanter de ce qu'elles font. La plupart de ces initiatives sont mises en oeuvre sans publicité, en collaboration avec les organismes communautaires locaux.

Le sénateur Bryden: Je vous recommanderais de ne pas les tenir dans l'ombre. Je ne remets pas en cause vos motivations ou celles de votre banque. Je crois que c'est une bonne mesure de relations publiques. Je me demande seulement si vous n'en parlez pas, pas parce que vous êtes très humbles, mais parce que quelqu'un pourrait vous proposer d'y consacrer 50 millions de dollars au lieu de seulement 10 millions.

M. Young: Si c'est une initiative rentable, je suis sûr que ce serait facile d'attirer l'attention.

Le sénateur Bryden: Ça le serait pour les banques multimilliardaires parce que ça les aiderait à redorer leur image de marque. Vous ne ferez jamais d'argent dans ces secteurs modestes. La publicité qui résulterait de cette initiative serait beaucoup plus fructueuse que n'importe quelle autre campagne publicitaire réalisée à grands frais.

La présidente: Vous avez dit dans votre exposé que vous m'aviez envoyé une lettre ainsi que de la documentation, en français et en anglais, pour décrire ce que vous faisiez pour améliorer l'accès aux services, ainsi qu'une bande vidéo de votre programme de formation. J'aimerais dire aux sénateurs que je me fais un devoir de ne pas prendre connaissance de la documentation qui n'est pas accessible à tous les membres du comité. En tant que présidente, je veux être au même point que chacun des membres du comité et je n'ai pas regardé la cassette vidéo.

M. Young: Comme je l'ai dit, si les membres veulent en avoir une, nous la leur fournirons avec plaisir.

La présidente: C'est aux membres d'en décider. Nous communiquerons avec vous s'ils veulent la regarder.

Vous avez parlé de la définition de l'expression «condition sociale», avec laquelle nous sommes aux prises. Vous avez parlé de la cause entendue en 1980 au Québec, où le juge a dit qu'il était difficile de définir cette expression. Je crois comprendre que les lignes directrices dans cette province n'ont pas été rédigées avant 1985. L'affaire dont vous parlez a eu lieu avant. Pourquoi alors? La plupart des observations formulées sur la condition sociale l'ont été dans des causes entendues après 1985.

M. Finlay: Si mon souvenir est bon, la décision de 1980 sert de fondement à l'analyse effectuée à la fin des années 80. L'analyse énoncée dans cette décision de 1980 est excellente. Ça vaut la peine de la lire, comme la décision rendue récemment en Ontario par le juge Sharpe. Si vous lisez cette décision et les lignes directrices élaborées à la fin des années 80, vous verrez que les lignes directrices sont inspirées de la décision. Il y a un lien entre les deux.

La présidente: Vous trouvez que les lignes directrices et la jurisprudence récentes découlent de la décision de 1980?

Mr. Finlay: In Quebec, the guidelines that were developed in the 1980s flow from that 1980 decision. That is my understanding. The Ontario analysis deals with completely different issues, such as the Charter, immutability, and so on.

The Chairman: If this bill is enacted, what effect do you think the addition of "social condition" to the CHRA will have on your industry?

Mr. Young: That is a very good question. It is part of the analysis that we are undertaking right now as we look at "social condition," "poverty," and other optional terms. That is part of our analysis; however, we do not have a specific answer to provide you today on that.

The Chairman: We are faced with a very specific bill today. We must make a decision very shortly. That is unfortunate.

Thank you very much for appearing before us this evening. I hope we have not been too hard on you.

The committee adjourned.

M. Finlay: Au Québec, les lignes directrices élaborées à la fin des années 80 tiennent compte de cette décision. C'est ce que je crois comprendre. En Ontario, l'analyse porte sur des questions complètement différentes, comme la Charte, l'immutabilité, et le reste.

La présidente: Si le projet de loi est adopté, quel effet pensez-vous que l'ajout dans la loi de la «condition sociale» aura sur votre industrie?

M. Young: C'est une très bonne question. C'est ce que nous analysons actuellement dans notre étude des termes «condition sociale», «pauvreté» et autres. Nous étudions la chose, mais nous n'avons pas de réponse précise à vous fournir aujourd'hui.

La présidente: Mais nous, nous avons un projet de loi très précis à étudier aujourd'hui, et nous devons nous prononcer très bientôt. C'est malheureux.

Merci beaucoup d'être venus témoigner devant nous ce soir. J'espère que nous n'avons pas été trop durs avec vous.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-11:

From the Canadian Human Rights Commission:

Ms Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., Chief Commissioner.

From the Department of Justice:

Ms Elizabeth Sanderson, Senior General Counsel, Public Law
Policy, Policy Sector.

From the National Anti-Poverty Organization:

Mr. Mike Farrell, Acting Executive Director;
Mr. Fred Robertson, Board member.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Alan Young, Vice-President, Policy;
Mr. Andrew Finlay, Senior Counsel, Employment Law Group,
The Bank of Nova Scotia.

Sur le projet de loi S-11:

De la Commission canadienne des droits de la personne:

Mme Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., présidente.

Du ministère de la Justice:

Mme Elizabeth Sanderson, avocate générale principale
Section des politiques en matière de droit public.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

M. Mike Farrell, directeur exécutif intérimaire;
M. Fred Robertson, membre du conseil d'administration.

De l'Association canadienne des banquiers:

M. Alan Young, vice-président, Politiques;
M. Andrew Finlay, conseiller juridique principal, Groupe de
la législation sur l'emploi, Banque Scotia.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Wednesday, June 3, 1998 (*in camera*)
Thursday, June 4, 1998

Issue No. 27

Eleventh and last meeting on:
Examination of Bill C-220, An Act to amend the
Criminal Code and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Fourth and last meeting on:
Examination of Bill S-11, An Act to amend the
Canadian Human Rights Act in order to add social
condition as a prohibited ground of discrimination

INCLUDING:
THE EIGHTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-11)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

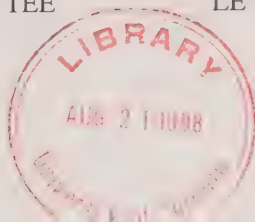
Le mercredi 3 juin 1998 (à huis clos)
Le jeudi 4 juin 1998

Fascicule n° 27

Onzième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi C-220, Loi modifiant
le Code Criminel et la Loi sur le droit
d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à
la perpétration d'un acte criminel)

Quatrième et dernière réunion concernant:
L'étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi
canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter
la condition sociale comme motif de distinction illicite

Y COMPRIS:
LE HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi S-11)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Joyal, P.C.
Bryden	Kinsella
Cohen	Lewis
Gigantès	* Lynch-Staunton
Grafstein	(or Kinsella (acting))
* Graham, P.C.,	Moore
(or Carstairs)	Pépin
Jessiman	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella was substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*June 3, 1998*).

The name of the Honourable Senator Cohen was substituted for that of the Honourable Senator Cogger (*June 3, 1998*).

The name of the Honourable Senator Pépin was substituted for that of the Honourable Senator Watt (*June 4, 1998*).

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Gigantès (*June 4, 1998; 11:18 a.m.*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Joyal, c.p.
Bryden	Kinsella
Cohen	Lewis
Gigantès	* Lynch-Staunton
Grafstein	(ou Kinsella (suppléant))
* Graham, c.p.,	Moore
(ou Carstairs)	Pépin
Jessiman	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 3 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Cohen est substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger (*le 3 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Pépin est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 4 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Gigantès (*le 4 juin 1998; 11 h 18*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 3, 1998

(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day, *in camera*, in Room 257, East Block, at 3:45 p.m., the Chair, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Gigantès, Joyal, P.C., Lewis, Milne, Moore, and Nolin (8).

Other senators present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Wednesday, October 22, 1997, the committee continued its consideration of Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime). (See *Issue No.1, Wednesday, October 29, 1997, for full text of Order of Reference.*)

It was agreed — That Brenda Brown, Senate pages, Senators' assistants and committee staff be allowed to remain in the room for the duration of the *in camera* meeting.

It was moved by the Honourable Senator Nolin — That the committee report Bill C-220 to the Senate with the recommendation that the Bill should not be proceeded with further in the Senate.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Gigantès — That the decision of the committee with respect to Bill C-220 be included in the Minutes of Proceedings for this day's meeting, to be made public only after the presentation of the report on Bill C-220 in the Senate Chamber.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Lewis — That, in the absence of the Honourable Senator Milne from June 4, 1998, to June 9, 1998, the Honourable Senator Nolin be designated Acting Chairman of the committee.

The question being put on the motion, it was agreed.

At 5:28 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 4, 1998

(30)

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 10:52 a.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Pierre Claude Nolin, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mercredi 3 juin 1998

(29)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à huis clos, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables Beaudoin, Bryden, Gigantès, Joyal c.p., Lewis, Milne, Moore et Nolin (8).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mercredi 22 octobre 1997, le comité poursuit son étude du projet de loi C-220, Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur les droits d'auteur (fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un acte criminel). (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 1 du mercredi 29 octobre 1997.*)

Il est convenu — Que Brenda Brown, les pages du Sénat, les adjoints des sénateurs et le personnel du comité soient autorisés à rester dans la pièce pour la durée de la séance à huis clos.

L'honorable sénateur Nolin propose — Que le comité fasse rapport du projet de loi C-220 au Sénat avec la recommandation que le Sénat ne débatten plus du projet de loi.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable Gigantès propose — Que la décision du comité à l'égard du projet de loi C-220 figure dans les délibérations de la séance de ce jour, pour n'être rendue publique qu'après la présentation du rapport sur le projet de loi C-220 dans la salle du Sénat.

La question, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Lewis propose — Que, en l'absence de l'honorable sénateur Milne, du 4 au 9 juin 1998, l'honorable sénateur Nolin soit désigné président suppléant du comité.

La question, mise aux voix, est adoptée.

À 17 h 28, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

OTTAWA, le jeudi 4 juin 1998

(30)

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui à 10 h 52, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable sénateur Pierre Claude Nolin (*président suppléant*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Bryden, Cohen, Jessiman, Joyal, P.C., Kinsella, Lewis, Moore, Nolin and Pépin (10).

Other senator present: The Honourable Senator Grafstein (1).

In attendance: Mary Hurley, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, March 17, 1998, the committee continued its consideration of Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Acts in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination. (*See Issue No. 21, Wednesday, March 25, 1998, for full text for Order of Reference.*)

The Chairman made an opening statement.

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-11.

It was agreed — That Clause 1 carry.

It was agreed — That Clause 2 carry.

It was agreed — That Clause 3 not carry.

It was moved by the Honourable Senator Lewis, on behalf of Senator Gigantès, — That Bill S-11 be amended, on page 1, by adding the following after line 29:

“3. Section 25 of the Act is amended by adding the following in alphabetical order:

“social condition” includes characteristics relating to social or economic disadvantage.”.

After debate, the question being put on the motion, it was negatived.

It was agreed, — That the title carry.

It was agreed, — That Bill S-11, as amended, carry.

It was agreed, — That Bill S-11 be reported to the Senate, as amended.

At 11:17 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Bryden, Cohen, Jessiman, Joyal c.p., Kinsella, Lewis, Moore, Nolin et Pépin (10).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Grafstein (1).

Également présente: Mary Hurley, attachée de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 17 mars 1998, le comité poursuit son étude du projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite. (*Pour le texte intégral de l'ordre de renvoi, voir le fascicule n° 21 du mercredi 25 mars 1998.*)

Le président fait une déclaration.

Il est convenu — Que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi S-11.

Il est convenu — d'adopter l'article 1.

Il est convenu — d'adopter l'article 2.

Il est convenu — de rejeter l'article 3.

Au nom du sénateur Gigantès, l'honorable sénateur Lewis propose — que le projet de loi S-11, soit modifié par adjonction, après la ligne 28, page 1, de ce qui suit:

«3. L'article 25 de la même loi est modifié par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit:

«Condition sociale» Sont assimilées à la condition sociale, les caractéristiques relatives aux désavantages sociaux ou économiques.»

Après débat, la question, mise aux voix, est rejetée.

Il est convenu — d'adopter le titre.

Il est convenu — d'adopter le projet de loi S-11, tel qu'amendé.

Il est convenu — de faire rapport du projet de loi S-11 au Sénat, tel qu'amendé.

À 11 h 17, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 4, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

EIGHTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-11, An Act to amend the Canadian Human Rights Acts in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 17, 1998, examined the said Bill and now reports the same with the following amendment:

1. Page 2: Delete Clause 3.

Respectfully submitted,

Le président suppléant,

PIERRE CLAUDE NOLIN

Acting Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 4 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les Droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 17 mars 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec la modification suivante:

1. Page 2: Supprimer l'article 3.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 4, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-11, to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination, met this day at 10:52 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Acting Chairman Honourable senators, we have a quorum. This morning, we have on the agenda clause-by-clause consideration of Bill S-11, to amend the Canadian Human Rights Act in order to add social condition as a prohibited ground of discrimination.

Before we move on to this, I want to inform the committee that if we receive reference today or perhaps tomorrow on two amendments to the Electoral Act, this committee will probably sit next Monday because Elections Canada officials are available on that day.

As another point of information, our colleague Senator Jessiman is retiring tomorrow. It is my duty to thank him on your behalf for all his help and support and for the efforts he has given to this committee.

I thank you on behalf of our colleagues.

Hon. Senators: Hear! Hear!

The Acting Chairman: Regarding Bill S-11, I will recommend to this committee that we not approve clause 3. The reason is that Bill S-5 has passed the House of Commons and is now in force. So we do not need clause 3 of Bill S-11. Unless you want to force the committee to approve clause 3, I recommend that we not proceed on clause 3.

Senator Kinsella: I move that clause 1 be adopted.

The Acting Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

Senator Kinsella: I so move.

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Senator Kinsella: I move that clause 3 not carry, but that it be deleted.

The Acting Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: It is agreed. That clause is deleted.

Senator Lewis: Senator Gigantès is proposing an amendment to Bill S-11 to add a new clause 3.

The Acting Chairman: We will wait to let all the members receive it and read it.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 4 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 52, en vue d'examiner le projet de loi S-11, Loi modifiant la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président suppléant: Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Ce matin, nous allons procéder à l'examen article par article du projet de loi S-11, qui vise à modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne afin d'ajouter la condition sociale comme motif de distinction illicite.

Avant d'aller plus loin, je tiens à dire au comité que si nous recevons, aujourd'hui ou peut-être demain, un ordre de renvoi portant sur deux amendements à la Loi électorale, le comité siégera sans doute lundi prochain, parce que les représentants d'Élections Canada peuvent nous rencontrer ce jour-là.

Par ailleurs, notre collègue, le sénateur Jessiman, prend sa retraite demain. Il est de mon devoir de le remercier, en votre nom, pour son aide, son appui et tout ce qu'il a apporté au comité.

Au nom de nos collègues, je vous remercie.

Des voix: Bravo!

Le président suppléant: Pour ce qui est du projet de loi S-11, je recommande que le comité n'adopte pas l'article 3, parce que le projet de loi S-5, qui a été adopté par la Chambre des communes, est actuellement en vigueur. L'article 3 du projet de loi S-11 est donc superflu. À moins que vous ne vouliez obliger le comité à adopter l'article 3, je recommande qu'il soit laissé de côté.

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'article 1 soit adopté.

Le président suppléant: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: Adopté. Est-ce que l'article 2 est adopté?

Le sénateur Kinsella: J'en fais la proposition.

Des voix: Oui.

Le président suppléant: Adopté. Est-ce que l'article 3 est adopté?

Le sénateur Kinsella: Je propose que l'article 3 soit supprimé.

Le président suppléant: Êtes-vous d'accord?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: D'accord. L'article est supprimé.

Le sénateur Lewis: Le sénateur Gigantès propose l'ajout d'un nouvel article 3 au projet de loi S-11.

Le président suppléant: Nous allons attendre que tous les membres aient reçu une copie de l'amendement.

Senator Lewis: I move then:

That Bill S-11 be amended, on page 1, by adding the following after line 29:

3. Section 25 of the Act is amended by adding the following in alphabetical order:

“social condition” includes characteristics relating to social or economic disadvantage.

The Acting Chairman: It is properly tabled. I am opening the debate on that amendment.

Senator Beaudoin: I hope that we may come to a consensus that we should leave “social condition” as it is because it already exists in Quebec law, and it works pretty well. My problem with the definition, whether it is a very short one or a definition of five or six lines, is that when you define in law, you always restrict. The disadvantage, of course, is that the judges, with those two words, have much power.

Even if we add the two lines which you are suggesting on behalf of Senator Gigantès, the last word will still be with the courts. One way or the other, we cannot escape the interpretation of the tribunals.

When we talk about the Charter of Rights and Freedoms, for example, regarding property rights, some people say it takes 20 lines to talk about it. Finally, most drafters of charters say “human rights” and that is it. We say “property rights,” period. It is my view that we should leave “social condition” without a definition because there is already a jurisprudence on this. The tribunals, the courts of justice will define it and that definition may evolve. Speaking for myself, I would prefer not to have an amendment and to leave Senator Cohen’s bill as it is.

Senator Kinsella: Honourable senators, you will recall the testimony of the Chief Commissioner of the Human Rights Commission, Madame Falardeau-Ramsay. We questioned her specifically on this point. I felt that it was important to have her testimony, as one who administers the Human Rights Act on a day-to-day basis.

As I recall her testimony, she said most of the proscribed grounds of discrimination contained in the Canadian Human Rights Act are not defined. She said that the kinds of arguments and concerns that have been raised around the absence of a definition for social condition were the same kinds of arguments raised when other prohibited grounds of discrimination, which are now in the act, were before Parliament. From a practical, applied standpoint, the Human Rights Commission never met with any difficulty.

For example, more recently, we have dealt with the addition of sexual orientation to the Human Rights Act. Again, I recall that there was a discussion on whether that ought to be defined. Parliament decided it ought not to be defined as race was not defined, nor were the other proscribed areas of discrimination.

Le sénateur Lewis: Je propose:

Que le projet de loi S-11 soit modifié par adjonction, après la ligne 28, page 1, de ce qui suit:

3. L'article 25 de la même loi est modifié par adjonction, selon l'ordre alphabétique, de ce qui suit:

«condition sociale» Sont assimilées à la condition sociale, les caractéristiques relatives aux désavantages sociaux ou économiques.

Le président suppléant: L'amendement a été déposé. La discussion est ouverte.

Le sénateur Beaudoin: J'espère que nous allons nous entendre pour dire que nous devrions laisser l'expression «condition sociale» telle quelle, parce qu'elle existe déjà dans les lois du Québec et qu'elle ne pose aucune difficulté. Le problème avec la définition, qu'elle soit courte ou qu'elle comprenne cinq ou six lignes, c'est que lorsque vous définissez un concept en droit, vous en limitez toujours la portée. L'inconvénient, bien entendu, c'est que les juges, avec ces deux mots, ont beaucoup de latitude.

Même si nous ajoutons l'amendement que vous proposez au nom du sénateur Gigantès, ce sont les tribunaux qui auront le dernier mot. Nous ne pouvons pas, d'une façon ou d'une autre, nous soustraire à leur interprétation.

Prenons l'exemple des droits de propriété qui sont visés par la Charte des droits et libertés. Certains vont dire qu'il faut vingt lignes pour définir cette notion. Enfin, la plupart des rédacteurs de chartes vont opter pour l'expression «droits de la personne» et s'en tenir à cela. Nous parlons de «droits de la propriété», point à la ligne. À mon avis, nous ne devrions pas définir la «condition sociale» en raison des précédents qui existent. Les tribunaux, les cours de justice vont définir cette notion, de sorte que la définition peut évoluer. En ce qui me concerne, je préférerais qu'on laisse le projet de loi du sénateur Cohen intact.

Le sénateur Kinsella: Honorables sénateurs, vous vous souvenez du témoignage qu'a donné Mme Falardeau-Ramsay, la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne. Nous lui avons posé des questions sur ce point précis. J'estimais qu'il était important d'avoir son témoignage, puisque c'est elle qui est chargée d'administrer, au jour le jour, la Loi sur les droits de la personne.

Elle a dit que la plupart des motifs de distinction illicite prévus à la Loi canadienne sur les droits de la personne ne sont pas définis. Elle a laissé entendre que les arguments et les préoccupations qui ont été soulevés parce que le concept de condition sociale n'était pas défini étaient identiques à ceux qui avaient été invoqués quand les autres motifs de distinction illicite, qui figurent maintenant dans la loi, ont été soumis à l'examen du Parlement. Ce concept, sur le plan pratique, n'a jamais posé de problème à la Commission des droits de la personne.

Par exemple, nous avons dû, récemment, nous pencher sur la question de l'ajout de l'orientation sexuelle à la Loi sur les droits de la personne. Encore une fois, nous nous sommes demandé s'il fallait définir ou non ce concept. Le Parlement a jugé bon de ne pas le définir, puisque la race et les autres motifs de distinction illicite ne le sont pas.

Her testimony, based upon the applied experience of administering the act, weighs heavy in my judgment. I think it better that the act proceed without this amendment.

Senator Jessiman: I wonder, Mr. Chairman, if I might ask Senator Beaudoin a couple of questions.

Senator Beaudoin, you say there is jurisprudence on this in Quebec?

Senator Beaudoin: Yes.

Senator Jessiman: Do you know if there is any jurisprudence anywhere else?

Senator Beaudoin: That is a good question. I would be inclined to agree with Senator Kinsella that when Madame Falardeau-Ramsay came here — if I am not mistaken and you can correct me if I am wrong — she said that it is not defined anywhere in our country. In Quebec law, it certainly is not defined.

Senator Moore: It is not defined in the act. It is defined by case law.

Senator Jessiman: I want to know what the case law says. How do they define it? I agree that we should leave it because by defining it, you limit it. I want to know what the courts say. Has there been any limitation put on it at all by the courts?

Senator Beaudoin: The only document we had at that time did not include any opinion on the jurisprudence. The judge in the case said that it is the law; it is not defined but it does not raise any problem. That is all she said. I do not have a precise case on this.

Ms Mary Hurley, Researcher, Library of Parliament: The case law has been developing in the province of Quebec over the years. The addition of social condition to the Quebec charter, Le Charte des droits et libertés de la personne, first occurred in 1977. Over the years, the case law has been developing and, in fact, the Quebec courts and tribunals have been evolving a definition.

I can give you a sample which is pretty consistent with what I have been reading in the case law. This is a 1993 case, which is referenced frequently, called *Commission des droits de la personne du Québec et Johanne Drouin c. Léonard Whittom et Jean Lavallée*. It is reported in the Canadian Human Rights Reporter. Not too many of these decisions have been translated, but this one has.

This is a decision of the Tribunal des droits de la personne du Québec, by Judge Rivest. She describes social condition as follows:

Social condition was first defined by Judge Thomas Toth in a decision rendered over 15 years ago:

...The learned attorney of Petitioner claimed: ...in popular speech, "social condition" refers to the rank, place, position that a person holds in our society, through birth, income, level of education, occupation; all the circum-

Le témoignage de Mme Falardeau-Ramsay, qui se fonde sur son expérience de l'administration de la loi, a beaucoup de poids à mes yeux. Il vaut mieux, à mon avis, adopter le projet de loi sans amendement.

Le sénateur Jessiman: J'aimerais, monsieur le président, poser quelques questions au sénateur Beaudoin.

Sénateur Beaudoin, vous dites qu'il existe un précédent au Québec?

Le sénateur Beaudoin: Oui.

Le sénateur Jessiman: Est-ce qu'il en existe d'autres ailleurs au pays?

Le sénateur Beaudoin: C'est une bonne question. Je suis d'accord avec le sénateur Kinsella. Quand Mme Falardeau-Ramsay a comparu devant le comité — et corrigez si je me trompe — elle a dit que ce concept n'était pas défini au Canada. Cette notion n'est certainement pas définie dans les lois du Québec.

Le sénateur Moore: Elle n'est pas définie dans la loi. Elle est définie dans la jurisprudence.

Le sénateur Jessiman: Je veux savoir ce que dit la jurisprudence. Comment définit-on ce concept? On devrait le laisser tel quel, parce que si on le définit, on en limite la portée. Je veux savoir ce que disent les tribunaux. Est-ce qu'ils ont limité la portée de ce concept?

Le sénateur Beaudoin: Le seul document que nous avons à ce moment-là ne comprenait aucune analyse de la jurisprudence. Le juge, dans cette affaire, a dit qu'il faut s'en tenir à la loi, que le concept n'est pas défini, mais qu'il ne soulève aucun problème. C'est tout ce qu'elle a dit. Je n'ai pas de renseignements plus précis.

Mme Mary Hurley, attachée de recherche, Bibliothèque du Parlement: La jurisprudence s'est développée au Québec au fil des ans. L'ajout de la condition sociale à la Charte du Québec, la Charte des droits et libertés de la personne, remonte à 1977. La jurisprudence s'est développée au fil des ans et, en fait, les tribunaux et les cours du Québec ont établi une définition.

Je peux vous donner un exemple qui reflète assez bien la jurisprudence. Il s'agit d'un arrêt de 1993, qui est souvent cité, et qui s'intitule la *Commission des droits de la personne du Québec et Johanne Drouin c. Léonard Whittom et Jean Lavallée*. On le trouve dans le Canadian Human Rights Reporter. Il n'y a pas beaucoup de décisions qui ont été traduites, mais celle-ci l'a été.

Il s'agit d'une décision rendue par le juge Rivest du Tribunal des droits de la personne du Québec. Elle décrit la condition sociale comme suit:

La condition sociale a d'abord été définie par le juge Thomas Tôth dans une décision rendue il y a maintenant plus de 15 ans.

[...] Le savant procureur de la requérante a soutenu: [...] dans le langage populaire, «condition sociale» réfère au rang, à la place, à la position qu'occupe un individu dans notre société [...] de par sa naissance, de par son revenu.

stances and events that mean a person or group has a certain status or position in society. The Tribunal agrees with this statement.

Judge Rivest goes on to say:

The notion of social condition was recently studied and defined in these terms by the Human Rights Tribunal.

...the status of a person in a community, in particular, through his origins, level of schooling, occupation or profession and income, and through the perceptions and representations which, within the community, are associated with these objective data.

That is from the *Whittom* case.

Senator Jessiman: Is that a superior court case?

Senator Beaudoin: No, it was heard by a provincial tribunal that specializes in human rights.

Senator Moore: Mr. Chairman, in reading through the two suggested amendments, the key word is "disadvantaged." I would like to have the comments of some other senators on this. Does it not beg the question? You would not be considered under this act unless there was some perceived disadvantage.

The Acting Chairman: I just want to make sure that we are working on the same piece of paper. We have two pieces of paper before us, but only one paper contains the present proposed amendment. That is the shorter one.

Senator Moore: In dealing with the shorter amendment, the one which has been proposed, it seems to me that if you did not feel that you were disadvantaged, you would not be before any tribunal. Right? It seems unnecessary to have this amendment.

Senator Beaudoin: It is redundant.

Senator Lewis: Although I presented this short amendment, Senator Gigantès offered an alternative. The second version is broader and would expand the definition. It may make things worse. If the first definition is not accepted, I do not see much point in proposing the second one because it goes further.

Senator Moore: It seems to me that everything in the longer proposed definition is covered by the definition contained in the case, as read out by the researcher. There is case law on record that gives us the basis for determining definition and guidelines.

Ms Hurley: That is from 1993. There are other cases which are more recent.

Senator Beaudoin: I want to add here that it is either in the act or in the jurisprudence. We have a case mentioning many possibilities. If we use the second proposed definition, you restrict. It is always the same question. Is it better to leave it to the courts

de par son niveau d'éducation, de par son occupation; soit l'ensemble des circonstances et des événements qui font qu'une personne ou qu'un groupe occupe telle situation, telle position dans la société. Le Tribunal est d'accord avec cette proposition.

Le juge Rivest ajoute:

Tout récemment, le concept de condition sociale a été étudié et défini en ces termes par le Tribunal des droits de la personne:

[...] la situation qu'une personne occupe au sein d'une communauté notamment de par ses origines, ses niveaux d'instruction, d'occupation et de revenu, et de par les perceptions et représentations qui, au sein de cette communauté, se rattachent à ces diverses données objectives.

Cet extrait est tiré de l'arrêt *Whittom*.

Le sénateur Jessiman: Est-ce que cette cause a été entendue par une cour supérieure?

Le sénateur Beaudoin: Non, elle a été entendue par un tribunal provincial spécialisé dans les droits de la personne.

Le sénateur Moore: Monsieur le président, le mot clé dans les deux amendements proposés est «désavantage». J'aimerais savoir ce qu'en pensent les autres sénateurs. Vous ne seriez pas visé par cette loi s'il n'existait pas un désavantage apparent.

Le président suppléant: Je veux m'assurer que nous sommes en train d'examiner le même document. Nous en avons deux devant nous, mais il n'y en a qu'un seul qui contient l'amendement dont il est question ici, soit l'amendement le plus court.

Le sénateur Moore: Concernant cet amendement, il me semble que si vous n'aviez pas l'impression de subir un désavantage, vous ne vous retrouveriez pas devant un tribunal, n'est-ce pas? Cet amendement est inutile.

Le sénateur Beaudoin: Il est redondant.

Le sénateur Lewis: C'est moi qui ai présenté ce bref amendement, mais le sénateur Gigantès, lui, en a proposé un autre. La deuxième version est plus longue et la définition, plus complète. Elle pourrait compliquer les choses. Si la première définition n'est pas acceptable, il est inutile, à mon avis, de proposer la deuxième parce qu'elle est plus complète.

Le sénateur Moore: Il me semble que la définition contenue dans l'arrêt, et lue par l'attachée de recherche, englobe tout ce que dit cette définition plus longue. Il existe un arrêt qui nous sert de fondement pour définir ce concept et les critères qui s'y rattachent.

Mme Hurley: Cet arrêt date de 1993. Il y en a d'autres plus récents.

Le sénateur Beaudoin: Je tiens à préciser que le concept est défini soit dans la loi, soit dans la jurisprudence. Nous avons un arrêt qui propose de nombreuses options. La deuxième définition qui est proposée est restrictive. Nous revenons toujours à la même

to define a term as society is evolving, or is it better to have it right away in the text where, in my opinion, it is frozen?

The Acting Chairman: The committee will decide.

Senator Lewis: Following along what you are saying, the second one would be more restrictive.

Senator Beaudoin: Of course, yes.

Senator Joyal: In the judgment as read by our researcher, the judge refers to a definition given by Justice Tõth. In which case did Justice Tõth render that judgment? That will answer an additional question about the level of the court that decided upon the matter. I want to go further than the judgment from the Quebec human rights commission.

Ms Hurley: I can tell you that the decision from I which I just read was upheld by the Quebec Court of Appeal in 1997. To answer your question regarding the judgment of Justice Tõth, that was in the case *Commission des droits de la personne c. Centre hospitalier St-Vincent de Paul de Sherbrooke*, in the Superior Court in 1978.

The Acting Chairman: The appeal court also upheld the decision in *Whittom*, which made mention of the Superior Court decision that included the definition written by Justice Tõth.

Senator Lewis: I have just received a third proposed amendment that would say that social condition, in respect of a person, includes occupation, income level, receipt of social assistance, education level, social origin, or any other characteristic relating to social or economic disadvantage.

The Acting Chairman: Justice Rivest mentioned that in her decision.

Senator Beaudoin: We may say that since it is in a judgment which has been confirmed, it is part of the law.

Senator Lewis: And therefore it is unnecessary.

Senator Moore: Mr. Chairman, whether it is the first, second or third proposed amendment, as Senator Beaudoin has mentioned, it will still come down to a judge sitting there listening to the facts presented in front of him or her and making a decision based on that. It will still be the judge who will say that, given all these facts, this is or is not a social condition which is, in his or her judgment, worthy of an award or consideration for an award. It will still come down to that. I do not know how we can make it any more perfect than just leaving it as it is.

The Acting Chairman: Do we have a consensus? Do we want to register a vote that we do not accept the amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: We have consensus that the proposed amendment of Senator Lewis, on behalf of Senator Gigantès, is defeated.

question. Vaut-il mieux laisser aux tribunaux le soin de définir ce concept au fur et à mesure de l'évolution de la société, ou est-il préférable de le définir tout de suite dans le texte de loi?

Le président suppléant: C'est le comité qui décidera.

Le sénateur Lewis: Vous avez dit que la deuxième définition serait plus restrictive.

Le sénateur Beaudoin: Absolument.

Le sénateur Joyal: Dans l'arrêt qui a été lu par l'attachée de recherche, le juge cite la définition donnée par le juge Tõth. Dans quelle affaire le juge Tõth a-t-il rendu cette décision? Cela nous permettra d'établir quel tribunal a tranché l'affaire. Je ne veux pas me limiter au jugement rendu par la Commission des droits de la personne du Québec.

Mme Hurley: Le jugement, dont je viens de lire un extrait, a été confirmé par la Cour d'appel du Québec en 1997. Pour ce qui est de la décision du juge Tõth, elle a été rendue dans le cadre de l'affaire *Commission des droits de la personne c. Centre hospitalier St-Vincent de Paul de Sherbrooke*, entendue par la Cour supérieure, en 1978.

Le président suppléant: La Cour d'appel a également confirmé la décision rendue dans l'affaire *Whittom*, qui faisait mention du jugement de la Cour supérieure, lequel englobait la définition donnée par le juge Tõth.

Le sénateur Lewis: Je viens de recevoir un troisième amendement qui dit que la condition sociale, à l'égard d'une personne, s'entend de son occupation, de son niveau de revenu, du fait qu'elle reçoit du bien-être social, de son niveau d'instruction, de son origine sociale ou de toute autre caractéristique relative à un désavantage social ou économique.

Le président suppléant: La juge Rivest a mentionné ces facteurs dans sa décision.

Le sénateur Beaudoin: Nous pouvons dire que ce concept, puisqu'il figure dans une décision qui a été confirmée, est défini dans la loi.

Le sénateur Lewis: Cet amendement n'est donc pas nécessaire.

Le sénateur Moore: Monsieur le président, que l'on adopte le premier, le deuxième ou le troisième amendement, comme le sénateur Beaudoin l'a mentionné, c'est le juge qui écoute les faits qui lui sont exposés qui rendra une décision fondée sur ces faits. C'est encore lui qui déterminera si les faits exposés peuvent ou non être considérés comme une composante de la condition sociale et donner droit, à son avis, à des dommages-intérêts. C'est le juge qui tranchera. Je ne vois pas comment nous pouvons faire mieux que ce qui est proposé dans le projet de loi actuel.

Le président suppléant: Y a-t-il consensus? Voulez-vous que l'on inscrive au compte rendu que l'amendement est rejeté?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: L'amendement proposé par le sénateur Lewis, au nom du sénateur Gigantès, est rejeté.

Senator Grafstein: Mr. Chairman, on a narrow point, social condition can mean rich or poor, advantaged or disadvantaged.

Senator Beaudoin: That is why I like it undefined. Everybody has a social condition, in a way, but some conditions are rarely disadvantaged.

Senator Grafstein: We cannot then discriminate against multimillionaire Conrad Black because of his wealth. We will never be able to do that. I am not saying it jocularly. It is a neutral term and it does not mean a disadvantage. It indicates a condition, a status. It is a neutral statement.

The Acting Chairman: Tribunals are taking a very broad meaning. It is not the social condition; it is how people treat you because of your social condition. That is the concern of the tribunal. That is why I understand that there is a consensus around the table.

Senator Beaudoin: As Senator Moore said, if you go before the court, you want to obtain something. You feel disadvantaged and so you go to a court. Senator Grafstein is right; it is a neutral term.

Senator Bryden: I agree with the consensus. I will support the bill. However, as some of you know, my philosophy is a little different from Senator Beaudoin as to who should be making the laws and who should be interpreting and applying the laws in a democracy.

If you follow your logic to its full extent, then we do not need any of these definitions. We would just say that if your human condition disadvantages you, then the tribunal to which you appeal will determine if you are correct.

I do not want to prolong this, but you can take this to the point where you just say that if someone comes before you and you feel bad for them under whatever precedents, you can give them relief.

There is a point at which parliaments have to use some circumscription of the latitude of the judiciary to create new laws. Having said that, I agree with the consensus and I will certainly will support the bill.

The Acting Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried. Shall the bill as amended carry?

Senator Lewis: We had a suggestion from the officials of the Department of Justice that this bill should not proceed at this time until their final study had been completed.

Senator Cohen: I remember that statement. I remember then asking if passing the bill through this committee would add some teeth to an earlier resolution of reviewing. She said that anything that comes from the Senate will be more effective. I wanted to respond to that because that line really stayed with me through that whole address.

Le sénateur Grafstein: Monsieur le président, la condition sociale peut vouloir dire qu'une personne est riche ou pauvre, privilégiée ou défavorisée.

Le sénateur Beaudoin: C'est pour cette raison que je ne veux pas que le concept soit défini. Nous sommes tous de condition sociale différente, sauf que certains groupes sont rarement défavorisés.

Le sénateur Grafstein: Nous ne pouvons donc pas exercer une discrimination contre le multimillionnaire Conrad Black en raison de sa fortune. Nous ne pourrions jamais le faire. Je ne plaisante pas. Ce terme est neutre et ne définit pas un désavantage. Il définit une condition, un statut. C'est un terme neutre.

Le président suppléant: Les tribunaux définissent ce concept de façon très large. Ce n'est pas la condition sociale qui est en cause, mais la façon dont les gens vous traitent à cause de votre condition sociale. C'est ce qui intéresse les tribunaux. C'est pourquoi je dis qu'il y a consensus à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Comme l'a mentionné le sénateur Moore, si vous vous adressez aux tribunaux, c'est que vous voulez obtenir quelque chose. Vous avez l'impression de subir un désavantage et vous vous adressez aux tribunaux. Le sénateur Grafstein a raison. C'est un terme neutre.

Le sénateur Bryden: Je suis d'accord avec ce que vous dites. J'appuie le projet de loi. Toutefois, comme certains d'entre vous le savent, je ne partage pas l'avis du sénateur Beaudoin pour ce qui est de la question de savoir qui devrait édicter les lois et qui devrait les interpréter et les appliquer dans un régime démocratique.

Si nous allons jusqu'au bout de notre raisonnement, alors nous n'avons pas besoin de ces définitions. Nous dirions tout simplement que si votre condition sociale vous fait subir un désavantage, alors le tribunal décidera si vous avez raison ou non.

Je ne veux pas m'éterniser là-dessus, mais on peut tout simplement conclure que si une personne s'adresse à vous et que vous jugez qu'elle a été lésée en vertu de tel ou tel précédent, vous pouvez lui accorder des dommages-intérêts.

Les parlements doivent circonscrire le degré de latitude qu'ont les tribunaux quand vient le temps de créer de nouvelles lois. Cela dit, je suis d'accord avec ce qui a été dit et j'appuie le projet de loi.

Le président suppléant: Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: Adopté. Est-ce que le projet de loi modifié est adopté?

Le sénateur Lewis: Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont demandé que le comité attende le dépôt de l'étude finale avant d'adopter le projet de loi.

Le sénateur Cohen: Je m'en souviens. Je leur ai ensuite demandé si l'adoption du projet de loi donnerait plus de poids à la résolution qui avait été proposée plus tôt relativement à l'examen de la loi. Elle a dit que toutes les mesures proposées par le Sénat sont plus efficaces. Ce commentaire m'est resté à l'esprit pendant toute la réunion.

Senator Lewis: I wanted to raise it because it was before us.

Mr. Acting Chairman: Shall the bill carry as amended?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried. Shall I report the bill to the Senate as amended?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Cohen: I thank this committee because I believe that, in passing this bill, we fulfilled our role as senators in examining and revisiting our legislation, in investigating national issues and representing minority interests. That is very important. Honourable senators, I want you to remember that even though we cannot direct the wind, we can adjust our sails. That is what we have done today.

The committee adjourned.

Le sénateur Lewis: Je tenais à le mentionner.

Le président suppléant: Le projet de loi modifié est-il adopté?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: Adopté. Dois-je faire rapport du projet de loi modifié au Sénat?

Des voix: Oui.

Le sénateur Cohen: Je tiens à remercier le comité parce que je crois que nous avons, en adoptant ce projet de loi, rempli notre rôle, en tant que sénateurs, rôle qui consiste à examiner la législation, à mener des enquêtes sur des questions d'intérêt national et à défendre les intérêts des minorités. Il s'agit là d'un rôle très important. Honorables sénateurs, je tiens à ce que vous vous rappeliez que, même si nous ne pouvons pas changer la direction du vent, nous pouvons ajuster nos voiles. C'est ce que nous avons fait aujourd'hui.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Monday, June 8, 1998

Issue No. 28

First and only meeting on:

Examination of Bill C-410, An Act to change the
name of certain electoral districts

First and only meeting on:

Examination of Bill C-411, An Act to amend the
Canada Elections Act

INCLUDING:

THE NINTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-410)

An Act to change the name of certain
electoral districts

AND

THE TENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-411)

An Act to amend the Canada Elections Act

WITNESSES:
(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le lundi 8 juin 1998

Fascicule n° 28

Première et unique réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-410, Loi visant à changer
le nom de certaines circonscriptions électorales

Première et unique réunion concernant:

L'étude du projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi
électorale du Canada

Y COMPRIS:

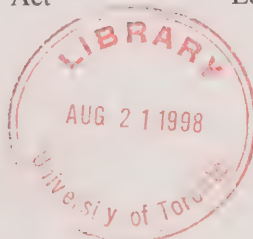
LE NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-410)

Loi visant à changer
le nom de certaines circonscriptions électorales
ET

LE DIXIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-411)

Loi modifiant la Loi électorale du Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Kinsella
Chalifoux	Lewis
Cohen	* Lynch-Staunton
Fitzpatrick	(or Kinsella (acting))
Gigantès	Moore
* Graham, P.C.,	Watt
(or Carstairs)	

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Gigantès was substituted for that of the Honourable Senator Grafstein (*June 8, 1998*).

The name of the Honourable Senator Watt was substituted for that of the Honourable Senator Pépin (*June 8, 1998*).

The name of the Honourable Senator Fitzpatrick was substituted for that of the Honourable Senator Joyal (*June 8, 1998*).

The name of the Honourable Senator Chalifoux was substituted for that of the Honourable Senator Milne (*June 8, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Jessiman
Bryden	Kinsella
Chalifoux	Lewis
Cohen	* Lynch-Staunton
Fitzpatrick	(ou Kinsella (suppléant))
Gigantès	Moore
* Graham, c.p.,	Watt
(ou Carstairs)	

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Gigantès est substitué à celui de l'honorable sénateur Grafstein (*le 8 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Pépin (*le 8 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Fitzpatrick est substitué à celui de l'honorable sénateur Joyal (*le 8 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Chalifoux est substitué à celui de l'honorable sénateur Milne (*le 8 juin 1998*).

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 4, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Gigantès, seconded by the Honourable Senator Hébert, for the second reading of Bill C-410, An Act to change the name of certain electoral districts.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Gigantès moved, seconded by the Honourable Senator Hébert, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, June 4, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), seconded by the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., for the second reading of Bill C-411, An Act to amend the Canada Elections Act.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Robichaud, P.C. (*Saint-Louis-de-Kent*), that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 4 juin 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Gigantès, appuyée par l'honorable sénateur Hébert, tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-410, Loi visant à changer le nom de certaines circonscriptions électorales.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Gigantès propose, appuyé par l'honorable sénateur Hébert, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Extrait des *Journaux du Sénat*, du jeudi 4 juin 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), appuyée par l'honorable sénateur Hervieux-Payette, c.p., tendant à la deuxième lecture du projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyé par l'honorable sénateur Robichaud, c.p. (*Saint-Louis-de-Kent*), que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 8, 1998

(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 3:34 p.m., the Acting Chairman, the Honourable Senator Pierre Claude Nolin, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Beaudoin, Chalifoux, Fitzpatrick, Gigantès, and Nolin (5).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament, Mark Audcent, Law Clerk and Parliamentary Counsel.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 4, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-410, An Act to change the name of certain electoral districts.

WITNESS:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties.

The Chairman made an opening statement.

Mr. Jacques Girard made a statement answered Questions.

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-410.

It was moved by the Honourable Senator Fitzpatrick,

That Bill C-410 be amended by adding after line 16, on page 4, the following:

“19. In the representation order declared in force by Proclamation of January 8, 1996, under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, paragraph 17 of that part relating to the Province of British Columbia is amended by substituting the name “Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam” for the name “Port Moody—Coquitlam”.”

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed — That Clause 1 through 5 carry.

It was moved by the Honourable Senator Gigantès,

That Bill C-410 be amended in clause 6, on page 2, by replacing lines 13 and 14 with the following:

“ing the name “Beauport—Montmorency—Côte-de-Beauport—Île d’Orléans” for”.

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, — That Clauses 7 through 18 carry.

It was agreed, — That the Title carry.

It was agreed, — That Bill C-410, as amended, carry.

It was agreed, — That Bill C-410 be reported to the Senate, as amended.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le lundi 8 juin 1998

(31)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd’hui à 15 h 34, dans la pièce 257 de l’édifice de l’Est, sous la présidence de l’honorable sénateur Pierre-Claude Nolin (*président suppléant*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Beaudoin, Chalifoux, Fitzpatrick, Gigantès et Nolin. (5)

Également présents: Jamie Robertson, attaché de recherche, Service de recherche, Bibliothèque du Parlement; Mark Audcent, légiste et conseiller parlementaire.

Conformément à l’ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 juin 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-410, Loi visant à changer le nom de certaines circonscriptions électorales.

TÉMOIN:

D’Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques et registraire des partis politiques.

Le président fait une déclaration.

M. Jacques Girard fait une déclaration et répond aux Questions.

Il est convenu — Que le comité procède à un examen article par article du projet de loi C-410.

L’honorable sénateur Fitzpatrick propose,

Que le projet de loi C-410 soit modifié par adjonction, après la ligne 17, page 4, de ce qui suit:

«19. Dans le décret de représentation déclaré en vigueur par proclamation du 8 janvier 1996 en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le paragraphe 17 de la partie relative à la province de la Colombie-Britannique est modifié par la substitution du nom «Port Moody—Coquitlam» au nom «Port Moody—Coquitlam».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que les articles 1 à 5 soient adoptés.

L’honorable sénateur Gigantès propose,

Que le projet de loi C-410 soit modifié, à l’article 6, par substitution à la ligne 15, page 2, de ce qui suit:

«port—Montmorency—Côte-de-Beauport—».

La question, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que les articles 7 à 18 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre du projet de loi soit adopté.

Il est convenu — Que le projet de loi C-410 modifié soit adopté.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi C-410 modifié au Sénat.

At 3:44 p.m., pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, June 4, 1998, the committee commenced its consideration of Bill C-411, An Act to amend the Canada Elections Act.

WITNESSES:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties

Ms Liliana Cerretti, Legal Counsel

Mr. Jacques Girard made a statement and, together with Ms. Cerretti, answered questions.

It was agreed — That the committee complete clause-by-clause consideration of Bill C-411.

It was agreed — That Clauses 1 to 7 carry.

It was agreed — That the Title carry.

It was agreed, — That Bill C-411 be reported to the Senate.

At 4:51 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

À 15 h 44, conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 4 juin 1998, le comité entreprend son examen du projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi électorale du Canada.

TÉMOINS:

D'Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques et registraire des partis politiques;

Mme Liliana Cerretti, avocate.

M. Jacques Girard fait une déclaration et, de concert avec Mme Cerretti, répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité procède à un examen article par article du projet de loi C-411.

Il est convenu — Que les articles 1 à 7 soient adoptés.

Il est convenu — Que le titre soit adopté.

Il est convenu — Que le président fasse rapport du projet de loi C-411 au Sénat.

À 16 h 51, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

REPORTS OF THE COMMITTEE

MONDAY, June 8, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-410, An Act to change the name of certain electoral districts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 4, 1998, examined the said Bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 2, Clause 6:* Replace lines 13 and 14 with the following:

“ing the name “Beauport—Montmorency—Côte-de-Beaupré—Île d’Orléans” for”.

2. *Page 4, New Clause 19:* Add after line 16, on page 4, the following:

“19. In the representation order declared in force by Proclamation of January 8, 1996, under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*, paragraph 17 of that part relating to the Province of British Columbia is amended by substituting the name “Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam” for the name “Port Moody—Coquitlam”.”

Respectfully submitted,

MONDAY, June 8, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-411, an act to amend the Canada Elections Act, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 4, 1998, examined the said Bill and now reports the same without amendment:

Respectfully submitted,

Le président suppléant,

PIERRE CLAUDE NOLIN

Acting Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le LUNDI 8 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-410, Loi visant à changer le nom de certaines circonscriptions électorales, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 4 juin 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 2, article 6:* substituer la ligne 15 par ce qui suit:

«port—Montmorency—Côte-de-Beaupré—».

2. *Page 4, Nouvel article 19:* ajouter après la ligne 17 ce qui suit:

«19. Dans le décret de représentation déclaré en vigueur par proclamation du 8 janvier 1996 en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, le paragraphe 17 de la partie relative à la province de la Colombie-Britannique est modifié par la substitution du nom «Port Moody—Coquitlam—Port Coquitlam» au nom «Port Moody—Coquitlam.»

Respectueusement soumis,

Le LUNDI 8 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 4 juin 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 8, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill C-410, to change the name of certain electoral districts; and Bill C-411, to amend the Canada Elections Act, met this day at 3:34 p.m. to give consideration to the bills.

Senator Pierre Claude Nolin (*Acting Chairman*) in the Chair.

[English]

The Acting Chairman: This afternoon, in dealing with these two bills, we will hear from expert witnesses.

We will hear from the witnesses on both bills, but we will commence with Bill C-410.

[Translation]

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of Political Parties, Elections Canada: As I indicated to the committee clerk, since we were not notified until last Friday that we were to appear before the committee, we have not prepared any preliminary notes. The purpose of the bill is to change the name of 18 electoral districts. This is not the first time that legislation of this nature has been introduced and it does not create any major problems for Elections Canada.

The Acting Chairman: You have examined the bill and the proposed changes to the names of 18 or 19 electoral districts and you say that this poses no problem for Elections Canada?

Mr. Girard: That is correct. Our position over the last several years has been that when an electoral district gets a new name, we do not destroy any existing material. We liquidate our inventory of maps, saving a considerable amount of money in the process. When the next printing is done, the amended names appears on the new documents. In the meantime, we include an addendum in each provincial atlas mentioning the name changes in the case of a certain electoral districts.

Senator Gigantès: If I understand correctly then, a member wishes to change the name of his riding to the designation that appears in the bill.

The Acting Chairman: Several members, in fact, have applied to change the names of their ridings.

Senator Gigantès: Several members?

The Acting Chairman: The bill proposes to change the name of 18 electoral districts. An amendment will be tabled later to change the name of a 19th district. Therefore, 19 members in all are requesting that the name of their electoral district be changed.

Senator Gigantès: I have been told that with respect to one of the ridings, the member wishes to make a further name change. I am not talking about the 19th riding, but about one of the original eighteen in the bill.

The Acting Chairman: I believe you are referring to clause 6 of the bill which pertains to a Quebec riding.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 8 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles auquel a été renvoyé le projet de loi C-410, Loi visant à changer le nom de certaines circonscriptions électorales, et le projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi électorale du Canada, se réunit aujourd'hui à 15 h 34 pour en étudier la teneur.

Le sénateur Pierre Claude Nolin (*président suppléant*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

Le président suppléant: Cet après-midi, nous allons entendre des témoins experts relativement à ces deux projets de loi.

Nous les entendrons au sujet des deux mesures législatives, mais nous commencerons par le projet de loi C-410.

[Français]

M. Jacques Girard, directeur, Services juridiques et Registraire des partis politiques, Élections Canada: Comme je l'ai indiqué à la greffière du comité, étant donné qu'on a été convoqué vendredi dernier, on n'a pas préparé de notes préliminaires. Ce projet de loi vise à modifier le nom de 18 circonscriptions. Ce n'est pas une première, cela s'est fait dans le passé et ne nous cause pas de difficultés majeures à Élections Canada.

Le président suppléant: Vous avez examiné le projet de loi et la modification à l'appellation de ces 18 ou 19 circonscriptions ne soulève aucun problème à Élections Canada?

M. Girard: Effectivement, et depuis quelques années, on a pris l'attitude lorsque les noms des circonscriptions sont modifiés de ne pas détruire pas le matériel existant. Nous écoupons nos stocks de cartes pour sauver des sommes importantes. À la prochaine impression, les noms corrigés apparaissent sur les nouveaux documents. Dans l'intervalle, on émet une page dans chaque atlas pour chaque province mentionnant les modifications faites au nom de certaines circonscriptions.

Le sénateur Gigantès: Si je comprends bien, un député veut changer le nom de sa circonscription comme ce nom apparaît dans la législation?

Le président suppléant: Il y a plusieurs députés.

Le sénateur Gigantès: Plusieurs députés veulent changer ce qu'on a dans la législation?

Le président suppléant: Le projet de loi contient 18 modifications de noms. Une dix-neuvième modification sera déposée comme amendement tout à l'heure. Donc, 19 députés ont demandé à ce que le nom de leur circonscription électorale soit modifié.

Le sénateur Gigantès: Dans une de ces circonscriptions, on me dit que le député a changé d'avis. Il veut encore changer le nom. Ce n'est pas la dix-neuvième circonscription, mais une des 18.

Le président suppléant: C'est l'article 6 du projet de loi, un comté du Québec.

Senator Gigantès: What happens in this case? Should we proceed to change the name and then send everything back to the House with an amendment? I have been told that technically, we can do this and the House will look the other way.

The Acting Chairman: We have only one amendment to make to this bill and it is the one to which you referred. This amendment does not change the names given, but rather the order in which they appear. Perhaps we could hear from the Senate counsel, Mr. Audcent, as to why we can proceed with nothing more than an editorial change. However, I do not think that we will take that route since there is also an additional amendment which would add a 19th clause to this bill.

Senator Gigantès: A name change is being proposed for a 19th riding?

The Acting Chairman: Precisely. This is a legitimate amendment, which means that the bill will have to be referred back to the House of Commons in its entirety. In fact, we are proposing to add a new clause, clause 19, and to amend clause 6. I am going to recommend to the committee that it consider these two amendments as real amendments, not merely technical ones, as is actually the case with clause 6.

[English]

We will deal with Bill C-410, clause-by-clause.

A new section 19 is proposed.

Before we proceed further, I would welcome Senators Fitzpatrick and Chalifoux. This is your first meeting of our committee.

Senator Fitzpatrick: Thank you. I am experiencing quite a few firsts.

I move that Bill C-410 be amended on page 4 by adding after line 16 clause 19, the text of which has been distributed to committee members.

The Acting Chairman: We all have copies of the amendments, so you need not read it into the record.

Senator Fitzpatrick: By way of explanation, in that riding, there are three cities: Port Moody, Coquitlam, and Port Coquitlam. I believe one of those city names was left out.

The Acting Chairman: Shall the new clause 19 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Shall clauses 1 to 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Senator Gigantès, I know you wish to introduce an amendment to the proposed section 6.

Le sénateur Gigantès: Qu'est-ce qui va se passer? On va le changer et l'envoyer à la Chambre avec un amendement? On me dit que cela peut se faire de façon technique et que la Chambre fermerait les yeux.

Le président suppléant: Nous n'avions qu'une seule modification à apporter au projet de loi et cette modification était celle à laquelle vous faites référence. Cette modification ne change pas les noms mais l'ordre des noms. On pourra entendre le conseiller légiste du Sénat, M^e Audcent, qui nous expliquera que nous pouvons décider de ne faire qu'une correction éditoriale. Je ne pense pas que cela sera le cas puisque nous aurons aussi un amendement qui vise à ajouter un dix-neuvième article à ce projet de loi.

Le sénateur Gigantès: Une dix-neuvième circonscription?

Le président suppléant: Exactement. Il y a un amendement réel, alors cela forcera le retour à la Chambre des communes du projet de loi en entier. Donc un nouvel article 19 et une modification à l'article 6. Je vais recommander au comité de traiter les deux amendements comme de vrais amendements et non comme un amendement purement technique dans le cas de l'article 6.

[Traduction]

Nous passons à l'étude article par article du projet de loi C-410.

Le nouvel article 19 est proposé.

Avant d'aller plus loin, j'aimerais souhaiter la bienvenue aux sénateurs Fitzpatrick et Chalifoux. C'est la première fois que vous assistez à une réunion de notre comité.

Le sénateur Fitzpatrick: Merci. Ce n'est qu'une de mes nombreuses premières.

Je propose que le projet de loi soit modifié par adjonction, après la ligne 17, page 4, de l'article 19 dont le texte a été remis aux membres du comité.

Le président suppléant: Comme nous avons tous des copies des amendements de sorte, vous n'avez pas besoin de les lire aux fins du compte rendu.

Le sénateur Fitzpatrick: En guise d'explication, dans cette circonscription, il y a trois villes: Port Moody, Coquitlam et Port Coquitlam. Je crois que le nom d'une de ces villes avait été oublié.

Le président suppléant: Le nouvel article 19 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Les articles 4 à 9 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Sénateur Gigantès, je sais que vous voulez présenter un amendement à l'article 6 proposé.

[Translation]

Senator Gigantès: I move that Bill C-410 be amended in clause 6, on page 2, by replacing lines 13 and 14 with the following:

“ing the name Beauport—Montmorency—Côte-de-Beaupré—Ile d’Orléans” for”

[English]

The Acting Chairman: Shall clause 6 as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Shall clauses 7 to 18 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Shall the bill as amended carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

Shall I report the bill as amended to the Senate?

Hon. Senators: Agreed.

The Acting Chairman: Carried.

I will report the bill this evening. If the Senate agrees, we will then debate our report to ensure that the bill as amended will be return to the House of Commons and be dealt with before the adjournment.

We will now deal with Bill C-411, an act to amend the Canada Elections Act. Again, we have Mr. Girard and Mrs. Cerretti here to answer our questions. Please proceed.

[Translation]

Mr. Girard: For anyone who took the time to read this bill, it must have seemed highly technical. With your permission, I will try to explain the impact this legislation will have.

The provisions of the Elections Act adopted nearly 20 years ago apply each time a candidate or official agent files a return containing an error, neglects to act within the prescribed time, fails to submit a claim following an election or fails to pay it within the time specified or seeks an extension on certain grounds for filing his return. As a result of these legislative provisions, a candidate must retain a lawyer and file an application with a judge. The outcome can vary from one province to another. The candidate's actions may be excused or he may be granted a further extension. Sometimes, a candidate seeks an extension merely because he wishes to make extremely minor corrections to his return.

[Français]

Le sénateur Gigantès: Je propose que le projet de loi C-410 soit amendé à l'article 6, par la substitution à la ligne 15 de ce qui suit:

«port—Montmorency—Côte-de-Beaupré».

[Traduction]

Le président suppléant: L'article 6 est-il adopté dans sa forme modifiée?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Les articles 7 à 18 sont-ils adoptés?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Le titre est-il adopté?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Le projet de loi est-il adopté dans sa forme modifiée?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Est-ce que je fais rapport au Sénat du projet de loi dans sa forme modifiée?

Des voix: D'accord.

Le président suppléant: Adopté.

Je ferai rapport du projet de loi ce soir. Si le Sénat est d'accord, nous discuterons alors de notre rapport pour nous assurer que le projet de loi dans sa forme modifiée retournera à la Chambre des communes pour y être adopté avant l'ajournement.

Nous passons maintenant au projet de loi C-411, Loi modifiant la Loi électorale du Canada. Une fois de plus, M. Girard et Mme Cerretti sont ici pour répondre à nos questions. Veuillez commencer.

[Français]

M. Girard: Ce projet de loi a dû sembler fort technique aux gens qui ont pris le temps de le lire. Si vous me permettez, je vais essayer de vous dire quel sera l'effet de cette législation.

La législation électorale déjà en place depuis plus d'une vingtaine d'années est très lourde de conséquences à chaque fois qu'un candidat ou qu'un agent officiel commet une erreur, qu'il est en retard pour poser un geste, qu'une créance après une élection demeure impayée ou que la mécanique pour payer la créance ou pour obtenir une excuse parce que le rapport est en retard. Ce processus judiciaire suppose que le candidat doit retenir les services d'un avocat et présenter une requête à un juge qui varie d'une province à une autre. Il pourra être excusé ou pourra obtenir un délai supplémentaire. Parfois, ce sont des modifications extrêmement mineures qu'on veut apporter au rapport.

In 1996, Elections Canada recommended to Parliament that it amend the legislation to authorize the Chief Electoral Officer, at the request of a candidate or his agent, to extend the time prescribed for filing certain documents.

This is the intent of this legislation. Prior to involving the courts, a candidate or his agent will first be given time to explain the reason for the delay or to advise us that he wishes to amend his return because, for instance, he failed to include a Bell Canada invoice which arrived after he had filed his expense report. Elections Canada could then authorize the payment of the bill and the amendment of the return. This would be a way to settle the matter rather than get the courts involved.

We at Elections Canada are satisfied with this bill. It will certainly speed up the process of settling claims after general elections and by-elections.

Senator Gigantès: However, you would still reserve the right to reject the application and if the explanations provided were not deemed satisfactory, you could still consider the possibility of election fraud. Is that correct?

Mr. Girard: Yes, we can reject an application, in which case the current mechanism kicks in. In such instances, the candidate or agent must go before a judge and argue that his application is justified.

The Acting Chairman: Mr. Girard, how much time does a candidate have to file his return?

Mr. Girard: Four months, starting from the date the election is held.

The Acting Chairman: Looking back at 1997, we see that the election was held on June 2, which means that Elections Canada should have received all of the returns by October 2. Correct?

Mr. Girard: Correct.

The Acting Chairman: Every time there is an election, some official agents have to go before the courts after this date to apply to have their return amended or to settle outstanding claims. Is this legislation intended to address this problem?

Mr. Girard: Occasionally, a candidate may even have had to convince the judge that his failure to file a return was due to the illness of his official agent. These things do happen. If they happen again in the future, we will be able to deal with the situation without having to involve the courts. These are purely administrative considerations.

The Acting Chairman: What about the penalties for failing to file a return. Are there any changes here?

Mr. Girard: No, the bill does not provide for any changes in this area.

The Acting Chairman: We will now proceed with the clause-by-clause adoption of the bill. Shall clause 1 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 2 carry?

En 1996, nous avons à Élections Canada fait une recommandation au Parlement stipulant qu'il serait temps de changer la législation pour permettre au directeur général des élections, sur demande d'un candidat ou d'un agent, de prolonger un délai ou de fournir une excuse, par exemple, pour le retard à produire certains documents.

À mon avis, cette législation s'inscrit dans cette foulée. Il y aura une étape préliminaire avant de se référer aux tribunaux en vertu de laquelle un candidat ou son agent pourra nous dire qu'il s'est passé telle ou telle chose, nous transmettre ses excuses pour le retard ou nous aviser qu'il désire amender son rapport parce qu'il a oublié d'inclure une facture de Bell Canada arrivée après le dépôt du rapport de dépenses. On pourra alors autoriser le paiement de la facture et l'amendement du rapport. Cela fermera le dossier plutôt que de s'en remettre au processus judiciaire.

À Élections Canada, nous sommes satisfaits de ce projet de loi. Il va certainement accélérer le processus de règlement des dossiers après les élections générales et partielles.

Le sénateur Gigantès: Votre institution conserve le pouvoir de dire non et si vous trouvez que les explications qu'on vous donne ne sont pas satisfaisantes, elle pourrait refermer la possibilité d'une fraude électorale. Vous pouvez dire non?

M. Girard: On peut dire, non auquel cas le mécanisme actuel va s'appliquer. Donc la personne pourra aller devant le juge et le convaincre du bien-fondé de sa requête.

Le président suppléant: M. Girard, le délai actuel pour produire le rapport est de combien de mois?

M. Girard: Il est de quatre mois à compter du jour du scrutin.

Le président suppléant: Si on se replace en 1997, l'élection a eu lieu le 2 juin, donc le 2 octobre, tous les rapports devaient être entrés Élections Canada?

M. Girard: Effectivement.

Le président suppléant: Comme cela se produit à chaque élection, il y a des agents officiels qui ont dû se présenter devant les tribunaux après cette date pour amender le rapport ou payer des créances en retard. C'est l'objectif de la législation?

M. Girard: Exactement, le candidat lui-même devra parfois convaincre un juge que son défaut de produire un rapport est dû par exemple, à la maladie de son agent officiel. Ces situations se produisent. Si ces situations apparaissent dans le futur, on pourrait les corriger nous-mêmes sans aller devant les tribunaux. C'est purement administratif.

Le président suppléant: En ce qui concerne les pénalités et cas de défaut de production de rapport, rien ne change?

M. Girard: Rien de cela n'est modifié par ce projet de loi.

Le président suppléant: On va adopter ce projet de loi article par article. L'article 1 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. L'article 2 est-il adopté?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 3 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 4 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 5 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall clause 6 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Shall clause 7 carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall the title of the bill carry?

Some senators: Carried.

The Acting Chairman: Carried. Shall I report the bill to the Senate?

Some senators: Agreed.

The Acting Chairman: Agreed.

The meeting is adjourned.

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. L'article 3 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. L'article 4 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. L'article 5 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. L'article 6 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: L'article 7 est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. Le titre du projet de loi est-il adopté?

Des voix: Adopté.

Le président suppléant: Adopté. Dois-je faire rapport du projet de loi au Sénat?

Des voix: Oui.

Le président suppléant: D'accord.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill C-410:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of
Political Parties.

On Bill C-411:

From Elections Canada:

Mr. Jacques Girard, Director, Legal Services and Registrar of
Political Parties

Ms Liliana Cerretti, Legal Counsel

Sur le projet de loi C-410:

D'Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques e
registraire des partis politiques.

Sur le projet de loi C-411:

D'Élections Canada:

M. Jacques Girard, directeur des services juridiques e
registraire des partis politiques;

Mme Liliana Cerretti, avocate.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**Legal and
Constitutional Affairs**

**Affaires juridiques
et constitutionnelles**

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Wednesday, June 17, 1998

Le mercredi 17 juin 1998

Issue No. 29

Fascicule n° 29

First and only meeting on:

Examination of Bill S-15, An Act respecting the
declaration of Royal Assent by the Governor General
in the Queen's name to bills passed by the
Houses of Parliament

Première et unique réunion concernant:

L'étude du projet de loi S-15, Loi relative aux
modalités d'octroi par le Gouverneur général,
au nom de Sa Majesté, de la sanction royale aux
projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement

INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE
COMMITTEE (Bill C-220)
An Act to amend the Criminal Code
and the Copyright Act
(profit from authorship respecting a crime)

Y COMPRIS:

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi C-220)
Loi modifiant le Code criminel et la
Loi sur le droit d'auteur
(fruits d'une oeuvre liée à la perpétration d'un
acte criminel)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Lorna Milne, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Acting Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Joyal, P.C.
Bryden	Lavoie-Roux
Buchanan, P.C.	Lewis
Doody	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (acting))
Grafstein	Moore
* Graham, P.C.,	
(or Carstairs)	

** Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Joyal was substituted for that of the Honourable Senator Fitzpatrick (*June 12, 1998*).

The name of the Honourable Senator Milne was substituted for that of the Honourable Senator Chalifoux (*June 12, 1998*).

The name of the Honourable Senator DeWare was substituted for that of the Honourable Senator Cohen (*June 16, 1998*).

The name of the Honourable Senator Bolduc was substituted for that of the Honourable Senator Jessiman (*June 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Lavoie-Roux was substituted for that of the Honourable Senator DeWare (*June 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Doody was substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin (*June 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Buchanan was substituted for that of the Honourable Senator Kinsella (*June 17, 1998*).

The name of the Honourable Senator Grafstein was substituted for that of the Honourable Senator Watt (*June 17, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Lorna Milne

Vice-président suppléant: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Joyal, c.p.
Bryden	Lavoie-Roux
Buchanan, c.p.	Lewis
Doody	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (suppléant))
Grafstein	Moore
* Graham, c.p.,	
(ou Carstairs)	

** Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Joyal est substitué à celui de l'honorable sénateur Fitzpatrick (*le 12 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Milne est substitué à celui de l'honorable sénateur Chalifoux (*le 12 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur DeWare est substitué à celui de l'honorable sénateur Cohen (*le 16 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc est substitué à celui de l'honorable sénateur Jessiman (*le 17 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Lavoie-Roux est substitué à celui de l'honorable sénateur DeWare (*le 12 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Doody est substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin (*le 17 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Buchanan est substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella (*le 17 juin 1998*).

Le nom de l'honorable sénateur Grafstein est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 17 juin 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 9, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Lynch-Staunton, seconded by the Honourable Senator Balfour, for the second reading of Bill S-15, An Act respecting the declaration of Royal Assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the Houses of Parliament.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Lynch-Staunton moved, seconded by the Honourable Senator Kinsella, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du mardi 9 juin 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Lynch-Staunton, appuyée par l'honorable sénateur Balfour, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-15, Loi relative aux modalités d'octroi par le Gouverneur général, au nom de Sa Majesté, de la sanction royale aux projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose, appuyé par l'honorable sénateur Kinsella, que le projet de loi soit déféré au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Wednesday, June 17, 1998

(32)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 256-S, Centre Block, at 4:22 p.m., the Chairman, the Honourable Senator Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Bryden, Buchanan, P.C., Carstairs, Doody, Gigantès, Grafstein, Joyal, P.C., Lavoie-Roux, Lewis, Milne, Moore and Nolin (13).

Other Senator Present: The Honourable Senator Berntson (1).

In attendance: Jamie Robertson, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament, Deborah Palumbo, Legal Counsel, Office of the Law Clerk.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 9, 1998, the committee commenced its consideration of Bill S-15, An Act respecting the declaration of Royal Assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the Houses of Parliament.

WITNESSES:

The Honourable John Lynch-Staunton, Sponsor of the bill.

From The Monarchist League of Canada:

Mr. John Aimers, Dominion Chairman.

The Chairman made an opening statement.

The Honourable John Lynch-Staunton made a statement and, together with Deborah Palumbo, answered questions.

Mr. John Aimers made a statement and answered questions.

It was agreed — THAT the committee complete clause-by-clause consideration of Bill S-15.

It was agreed — THAT Clause 1 carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal:

THAT Bill S-15 be amended in clause 2, on page 1, by replacing lines 12 to 14 with the following:

“is the first bill presented for assent in a session.”

QUE le projet de loi S-15 à l'article 2, soit modifié, par substitution, aux lignes 13 à 15, page 1, de ce qui suit:

«loi de crédits présenté lors d'une session;»

It was moved by the Honourable Senator Lynch-Staunton:

THAT the motion be further amended to read:

“is the first appropriation bill presented for assent in a session.”

After debate, the question being put on the motion in amendment, it was agreed.

PROCÈS-VERBAL

OTTAWA, le mercredi 17 juin 1998

(32)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 22, dans la salle 256-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable sénateur Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Bryden, Buchanan, c.p., Carstairs, Doody, Gigantès, Grafstein, Joyal, c.p. Lavoie-Roux, Lewis, Milne, Moore et Nolin (13).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Berntson (1).

Également présentes: Jamie Robertson, attachée de recherche, Service de recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement; Deborah Palumbo, conseillère juridique, Bureau du légiste.

En conformité avec son ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 9 juin 1998, le comité entame son examen du projet de loi S-15, Loi relative aux modalités d'octroi par le gouverneur général, au nom de Sa Majesté, de la sanction royale aux projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement.

TÉMOINS:

L'honorable John Lynch-Staunton, parrain du projet de loi.

De la Ligue monarchiste du Canada:

M. John Aimers, président du dominion.

La présidente prononce un mot d'ouverture.

L'honorable John Lynch-Staunton fait un exposé, puis, avec l'aide de Deborah Palumbo, répond aux questions.

M. John Aimers fait un exposé, puis répond aux questions.

Il est convenu — Que le comité fait l'étude article par article du projet de loi S-15.

Il est convenu — Que l'article 1 est adopté.

L'honorable sénateur Joyal propose:

Que le projet de loi S-15, à l'article 2, soit modifié par substitution, aux lignes 13 à 15, page 1, de ce qui suit:

«loi présentée au masculin lors d'une session».

Que le projet de loi S-15 soit modifié, dans la version anglaise, à l'article 2, page 1, en remplaçant les lignes 12 à 14 par ce qui suit:

«is the first bill presented for assent in a session».

L'honorable sénateur Lynch-Staunton propose:

Que la motion soit modifiée de manière à lire, dans la version anglaise:

«is the first appropriation bill presented for assent in a session.»

Après débat, la motion modifiée, mise aux voix, est adoptée.

It was moved by the Honourable Senator Joyal,

THAT Bill S-15 be amended in clause 3, on page 1, by replacing lines 17 to 20 with the following:

“ment by the Speaker of that House or by the person acting as the Speaker.”

QUE le projet de loi S-15, à l'article 3, soit modifié par substitution, aux lignes 19 à 21, page 1, de ce qui suit:

«dent ou le suppléant de celui-ci.»

The question being put on the motion, it was agreed.

It was agreed, — THAT Clauses 4 and 5 carry.

It was moved by the Honourable Senator Joyal,

THAT Bill S-15 be amended

a) by adding after line 14, page 1 the following:

“3. A declaration of royal assent in the form and manner referred to in paragraph 2(a) must occur on at least one occasion in each calendar year.”

b) *renumbering the subsequent clauses accordingly.*

The question being put on the motion, it was agreed.

It was moved by the Honourable Senator Joyal,

THAT Bill S-15 be amended by adding after line 29, page 1 the following:

“7. No royal assent is invalid by reason only that section 3 is not complied with in any calendar year.”

After debate, the question being put on the motion, it was agreed, on division.

It was agreed, — THAT the Title carry.

It was agreed, on division, — THAT Bill S-15, as amended, carry, Senator Grafstein having abstained.

It was agreed, on division,— THAT Bill S-15 be reported to the Senate, as amended, Senator Grafstein having abstained.

The Honourable Senator Joyal made a statement.

At 6:25 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

L'honorable sénateur Joyal propose:

Que le projet de loi S-15, à l'article 3, soit modifié par substitution, aux lignes 19 à 21, page 1, de ce qui suit:

«dent ou le suppléant de celui-ci.»;

Que la version anglaise du projet de loi S-15, à l'article 3, page 1, soit modifiée en remplaçant les lignes 17 à 20 par ce qui suit:

«ment by the Speaker of that House or by the person acting at the Speaker.»

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu — Que les articles 4 et 5 sont adoptés.

L'honorable sénateur Joyal propose:

Que le projet de loi S-15 soit modifié:

a) par adjonction après la ligne 16, page 1, de ce qui suit:

«Formalités traditionnelles

3. L'octroi de la sanction royale s'effectue selon les formalités visées à l'alinéa 2a) au moins une fois par année civile.

b) *par renumérotation des articles subséquents.*

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Joyal propose:

Que le projet de loi S-15 soit modifié par adjonction, après la ligne 27, page 1, de ce qui suit:

«Inobservation de l'article 3

7. Nulle sanction royale n'est invalide du seul fait de l'inobservation de l'article 3 au cours d'une année civile.»

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

Il est entendu — Que le titre est adopté.

Il est convenu à la majorité — Que le projet de loi S-15 modifié est adopté, le sénateur Grafstein s'abstenant de voter.

Il est convenu à la majorité — Que l'on fera rapport du projet de loi S-15 au Sénat dans sa version modifiée. Le sénateur Grafstein s'abstient de voter.

L'honorable sénateur Joyal fait une déclaration.

À 18 h 25, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

WEDNESDAY, June 10, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-220, An Act to amend the Criminal Code and the Copyright Act (profit from authorship respecting a crime) has, in obedience to the Order of Reference of October 22, 1997, examined the said bill and now reports as follows:

Your Committee recommends that this Bill not be proceeded with further in the Senate for the reasons that follow. Your Committee's report concludes with suggestions for government consideration.

Preliminary Remarks

Your Committee notes that during the 35th Parliament, proposed legislation identical to Bill C-220 was referred to it for examination by Order of Reference on April 22, 1997. This legislation, then Bill C-205, died on the Order Paper prior to being examined by your Committee when Parliament was dissolved on April 27th, 1997.

In carrying out the Order of Reference of October 1997, your Committee has remained attentive to its role when examining referred legislation. Your Committee believes that the public interest and the integrity of the legislative process mandate thorough review of both government and private members' bills in order to evaluate their effectiveness, fairness, and compatibility with the Constitution. This view was shared by witnesses appearing before your Committee in relation to Bill C-220, who urged a proper analysis of the legislation.

Accordingly, your Committee has devoted considerable study to Bill C-220's proposals to amend the *Criminal Code* and the *Copyright Act* to prevent convicted persons from deriving profit from works based on their crimes. Following an initial course of hearings held from October 29, 1997 through March 12, 1998, proposals to amend Bill C-220 were suggested by the bill's sponsor, Mr. Tom Wappel, M.P. (Scarborough Southwest). Further submissions were invited and additional hearings scheduled on April 29th and 30th in order to ensure those proposals were thoroughly studied.

Throughout its study of Bill C-220, your Committee has been acutely sensitive to the concerns of crime victims, particularly victims of heinous crimes and their families, that persons convicted of such crimes might benefit from their depiction in any form. Like many Canadians, your Committee would find such accounts not only deeply offensive, but also deeply

RAPPORT DU COMITÉ

Le MERCREDI 10 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre comité auquel a été déféré le projet de loi C-220 intitulé Loi modifiant le Code criminel et la Loi sur le droit d'auteur (fruits d'une œuvre liée à la perpétration d'un acte criminel), a, conformément à l'ordre de renvoi du 22 octobre 1997, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport comme suit :

Votre comité recommande que ce projet de loi ne soit plus examiné par le Sénat pour les raisons formulées ci-après. Le rapport de votre comité se termine par des suggestions au gouvernement.

Remarques préliminaires

Votre comité prend note que pendant la trente-cinquième législature, un projet de loi identique au projet de loi C-220 lui a été déféré pour examen en vertu de l'ordre de renvoi du 22 avril 1997. Ce texte, étant alors le projet de loi C-205, a expiré au Feuilleton avant d'être étudié par votre comité, lors de la dissolution du Parlement le 27 avril 1997.

En exécutant l'ordre de renvoi d'octobre 1997, votre comité a gardé à l'esprit la nature de sa fonction lorsqu'il est appelé à étudier les dispositions législatives qui lui sont déferées. Votre comité croit que l'intérêt public et l'intégrité du processus législatif exigent un examen approfondi à la fois des projets de loi du gouvernement et des projets de loi d'initiative parlementaire afin d'évaluer leur efficacité, leur équité et leur compatibilité avec la Constitution. Les témoins qui ont comparu devant votre comité lors de l'étude du projet de loi C-220 et qui ont demandé une analyse adéquate de ces dispositions législatives ont en outre exprimé ce même point de vue.

En conséquence, votre comité a consacré beaucoup de temps à l'examen des dispositions du projet de loi C-220 visant à modifier le *Code criminel* et la *Loi sur le droit d'auteur* dans le but d'empêcher les personnes reconnues coupables de crimes de tirer profit d'œuvres portant sur ces crimes. Après une première série d'auditions tenues entre le 29 octobre 1997 et le 12 mars 1998, le parrain du projet de loi, M. Tom Wappel, député (Scarborough Southwest), a suggéré des modifications au projet de loi C-220. Le comité a sollicité d'autres observations et tenu des audiences supplémentaires les 29 et 30 avril afin de veiller à ce que ces propositions soient examinées à fond.

Pendant tout le temps où il a examiné ce projet de loi, votre comité a été vivement sensible aux préoccupations des victimes de crimes, notamment les victimes de crimes haineux et leurs familles, qui s'inquiètent que les personnes reconnues coupables de tels crimes puissent tirer profit de la représentation de ces crimes, sous quelque forme que ce soit. Comme beaucoup de

trivializing of the additional pain and suffering they would inevitably cause to victims.

In this light, your Committee sympathizes fully with the motives underlying Bill C-220's novel approach, and applauds the bill's sponsor both for his commitment in bringing the bill before Parliament and for his valuable contributions to your Committee's deliberations.

Your Committee strongly agrees with the principle, long recognized at common law and now in Part XII.2 of the *Criminal Code* as well, that criminals should not be allowed in law to profit from their crimes. Your Committee understands that the common law must be adaptable to society's changing needs, and that the approach adopted in Bill C-220 essentially seeks to extend that principle to new circumstances. Nevertheless, your Committee has concluded, following extensive examination, that it is unable to endorse the means proposed to achieve that end in Bill C-220 as drafted.

Bill C-220

According to the bill's Summary, Bill C-220 would:

- "[amend] the Criminal Code to include in the definition of 'proceeds of crime' any profit or benefit gained by a person convicted of an indictable offence or his family from the creation of a work based on the offence";
- "[extend] to such profits or benefits in the existing provisions of the Criminal Code respecting search for and seizure and detention of proceeds of crime";
- "[provide] that a sentence for an indictable offence [was] deemed to include an order that any work based on the offence [was] subject to a new section in the Copyright Act"; and
- "[amend] the Copyright Act to provide that in such a work the copyright that would otherwise belong to the convicted person becomes and remains the property of the Crown, even after the payment of any fine or service of any period of imprisonment imposed."

The Summary further describes Bill C-220 as "not [preventing] any person from creating or publishing such a work", and as "[affecting] only the profit or benefit that accrues to the convicted person or his family."

Canadiens, votre comité trouverait ces récits, non seulement profondément choquants, mais aussi profondément insensibles à la douleur et aux souffrances supplémentaires qu'ils occasionneraient inévitablement aux victimes.

Pour ces considérations, votre comité s'associe pleinement aux motifs sur lesquels s'appuie la démarche inédite que propose le projet de loi C-220 et félicite le parrain du projet de loi pour son ardeur à le faire soumettre au Parlement et pour la qualité de ses interventions lors des délibérations de votre comité.

Votre comité souscrit tout à fait au principe, reconnu depuis longtemps en *common law* et maintenant consacré aussi aux termes de la partie XII.2 du *Code criminel*, que le droit ne devrait pas permettre aux criminels de tirer profit de leurs crimes. Votre comité est pleinement conscient que la *common law* doit s'adapter au changement des besoins de la société et que la solution adoptée dans le projet de loi C-220 cherche essentiellement à appliquer ce principe à de nouvelles circonstances. Néanmoins, après une étude approfondie, votre comité vient à la conclusion qu'il ne peut souscrire aux moyens proposés dans le projet de loi C-220, dans sa version actuelle, pour atteindre ce but.

Le projet de loi C-220

Selon le sommaire du projet de loi, le projet de loi C-220 aurait les effets suivants :

- «[modifierait] le *Code criminel* afin de faire porter la définition de " produits de la criminalité " sur les gains ou avantages que tire une personne déclarée coupable d'un acte criminel ou sa famille d'une œuvre fondée sur cet acte criminel»;
- «[soumettrait] ces gains ou avantages aux dispositions actuelles du Code criminel relatives aux perquisitions, aux fouilles, aux saisies et à la détention des produits de la criminalité»;
- «[édicterait] que la peine relative à un acte criminel [serait] réputée comporter une ordonnance du tribunal portant que toute œuvre fondée sur la perpétration de l'acte criminel [serait] sujette à un nouvel article de la Loi sur le droit d'auteur»;
- «[modifierait] la Loi sur le droit d'auteur afin de disposer que le droit d'auteur sur une telle œuvre, qui normalement appartiendrait à la personne déclarée coupable de l'acte criminel, [serait] dévolu à Sa Majesté et [demeurerait] sa propriété même après le paiement de l'amende ou l'accomplissement de la peine de prison imposée.»

Le sommaire mentionne de plus que le projet de loi C-220 «[n'empêcherait] pas les tiers de créer ou de publier une telle œuvre » et qu'il « n'en [viserait] que les gains ou avantages qu'en tire la personne déclarée coupable ou sa famille.»

Bill C-220's Criminal Code amendments

Proceeds of Crime

Writing is not a criminal offence under Canadian law. Your Committee has grave reservations about Bill C-220's amended "proceeds of crime" definition, which would equate proceeds linked to criminal activity with proceeds of the lawful activity of writing about crime. From an enforcement perspective, your Committee believes that the proposed definition, in and of itself, would have no real effect under the Code's complex proceeds of crime provisions. In addition, your Committee considers the proposal superfluous, since Bill C-220's intended transfer of copyright to the Crown would itself ensure that convicted creators of works targeted by the bill received no proceeds from those works.

Assuming it were enforceable, your Committee considers that the application of the proposed "proceeds of crime" definition to members of the convicted persons' families could also raise potentially significant fundamental justice issues.

More importantly, the proposal, even if enforceable, appears constitutionally questionable. Your Committee considers it more than likely that under the constitutional division of powers, the regulation of monies proposed by Bill C-220 does not fall within federal criminal law jurisdiction. Rather, it seems to represent a regulation of contractual rights, which is a matter of property and civil rights under exclusive provincial jurisdiction. Both existing Ontario legislation and the Uniform Law Conference of Canada process treat the confiscation of monies resulting from recollections of crime as a provincial matter.

Your Committee also has serious concerns that the proposed regulation of moneys paid to convicted persons on the sole basis of the content of their works would infringe freedom of expression under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Sentencing

An examination of Bill C-220's proposed linking of the criminal sentencing process and copyright ownership has highlighted other significant concerns. The automatic nature of the bill's sentencing order that would subject persons convicted of certain crimes to possible loss of copyright in works related to those crimes fails to provide for exceptions of any kind. In your Committee's opinion, this measure represents a highly unusual constraint on normal judicial discretion in sentencing.

Dispositions du projet de loi C-220 modifiant le Code criminel

Les produits de la criminalité

Le fait d'écrire n'est pas une infraction criminelle en droit canadien. Votre comité a de sérieuses réticences au sujet de la modification de la définition de « produits de la criminalité » que propose le projet de loi C-220, laquelle assimilerait les produits d'une activité criminelle à ceux de l'activité licite d'écrire au sujet de crimes. Pour ce qui est de sa mise en œuvre, votre comité croit que la définition proposée n'aurait pas d'effets réels, par elle-même, en vertu du régime complexe de dispositions sur les produits de la criminalité qu'on trouve au *Code criminel*. De plus, votre comité est d'avis que la proposition est inutile puisque la dévolution du droit d'auteur à la Couronne, telle que proposée en vertu du projet de loi C-220, ferait elle-même en sorte que les auteurs des œuvres visées par le projet de loi, lorsqu'il s'agit de personnes déclarées coupables des crimes en cause, ne touchent pas les produits de ces œuvres.

Même en supposant qu'elle soit applicable, votre comité considère que le fait d'appliquer la définition proposée des « produits de la criminalité » aux membres de la famille de la personne déclarée coupable est susceptible de soulever des problèmes importants de justice fondamentale.

De surcroît, même si la proposition était applicable, sa constitutionnalité paraît douteuse. Votre comité estime probable qu'en vertu du partage des compétences, la réglementation de l'argent que propose le projet de loi C-220 ne relève pas de la compétence fédérale sur le droit pénal. Elle semble plutôt constituer une réglementation du droit des contrats, lequel relève du domaine de la propriété et des droits civils qui est de la compétence exclusive des provinces. Tant la législation ontarienne que le processus continu de la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada traitent la confiscation des sommes d'argent découlant de l'évocation et de la représentation d'un crime comme une question de compétence provinciale.

Votre comité craint sérieusement aussi que le fait de réglementer des sommes versées à des personnes déclarées coupables d'un crime en se fondant uniquement sur le contenu de l'œuvre puisse constituer une atteinte à la liberté d'expression en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

La détermination de la peine

L'étude des dispositions du projet de loi C-220 qui auraient pour effet de lier la détermination de la peine criminelle à la propriété du droit d'auteur met au jour d'autres difficultés importantes. Le caractère automatique de l'ordonnance de peine prévue au projet de loi qui assujettirait les personnes déclarées coupables de certains crimes à la perte possible du droit d'auteur sur leurs œuvres ayant trait à ces crimes ne laisse place à aucune exception. De l'avis de votre comité, cette mesure constitue une entrave tout à fait inusitée au pouvoir discrétionnaire judiciaire en matière de détermination de la peine.

Your Committee notes with concern that the sentencing provision, as drafted, would apply not only to the convicted person, but also to "any work related to the offence," irrespective of authorship. The absence of any mechanism for the determination of the rights of third parties with interests in the works of convicted persons is also troubling.

Bill C-220's Copyright Act amendments

Your Committee's most extensive study has focused on Bill C-220's proposals to vest copyright in works based on crime by convicted persons or their collaborators in the Crown. It is your Committee's conclusion, based on the evidence, that these provisions are seriously flawed both under the Constitution and in light of Canada's international obligations in copyright matters.

Freedom of expression under the Charter

Your Committee believes that among the core values cherished by Canadians and consistently reinforced by Canadian courts, freedom of expression holds a pre-eminent place. In your Committee's opinion Bill C-220 would undermine that core value.

Your Committee is aware that Bill C-220 claims to be concerned only with the proceeds of expression about crime, and not to affect expression itself. Your Committee questions whether copyright ownership can be distinguished from authorship in this manner.

In your Committee's opinion, the likely practical effect of copyright expropriation by the Crown would be to discourage expression by making it more difficult for convicted persons and their collaborators to produce certain works and to have them reproduced. Your Committee is of the view that this broader effect on the content of expression makes Bill C-220 highly vulnerable to constitutional challenge under the *Charter's* freedom of expression guarantee.

Your Committee understands that a lengthy tradition of prisoner or convict literature has contributed to society's understanding of the causes and effects of crime, punishment, and other significant social issues. Over the course of hearings, the names of historic and contemporary figures, Canadian and foreign, whose works would have been captured by Bill C-220 were raised with regularity. Your Committee understands that these include Gandhi, Mandela, Malcolm X, Martin Luther King Jr., Nehru, Riel, Garcia Lorca, Governor-General award-winner Roger Caron and others who were convicted and wrote about their crimes, and whose works are universally considered an important part of the literary, social and political lexicon.

Votre comité souligne avec appréhension que les dispositions du projet de loi relatives à la détermination de la peine viseraient non seulement les personnes déclarées coupables, mais aussi «toute œuvre liée à l'infraction» sans égard à la paternité de l'œuvre. L'absence de mécanisme pour permettre d'établir les droits de tiers ayant un intérêt dans les œuvres de personnes déclarées coupables est aussi inquiétant.

Dispositions du projet de loi C-220 modifiant la Loi sur le droit d'auteur

L'examen le plus fouillé de votre comité a porté sur les propositions du projet de loi C-220 visant à transférer à la Couronne le droit d'auteur sur les œuvres relatant les crimes de personnes déclarées coupables ou de leurs collaborateurs. Votre comité conclut, d'après les témoignages qu'il a reçus, que ces dispositions comportent des vices graves tant à l'égard de la Constitution que des obligations internationales du Canada en matière de droit d'auteur.

La liberté d'expression en vertu de la Charte

Votre comité croit que parmi les libertés fondamentales auxquelles les Canadiens tiennent et que les tribunaux canadiens ont constamment consacrées, la liberté d'expression occupe une place de choix. De l'avis de votre comité, le projet de loi C-220 porterait atteinte à cette valeur fondamentale.

Votre comité sait que le projet de loi C-220 est censé porter seulement sur les produits des œuvres liées au crime et non sur les œuvres elles-mêmes. Votre comité se demande s'il est possible de dissocier de cette façon la propriété du droit d'auteur et la paternité de l'œuvre.

De l'avis de votre comité, l'expropriation du droit d'auteur par la Couronne aurait vraisemblablement pour effet, en pratique, de décourager la production d'œuvres en rendant plus difficile aux personnes déclarées coupables et à leurs collaborateurs de produire certaines œuvres et de les faire éditer. Votre comité est d'avis que cet effet additionnel sur l'objet de l'expression rend le projet de loi C-220 très vulnérable aux contestations constitutionnelles fondées sur le droit à la liberté d'expression garanti en vertu de la *Charte*.

Votre comité comprend qu'une longue tradition d'écrits de prisonniers ou de condamnés a aidé la société à comprendre les causes et les effets du crime, des peines et de certains autres problèmes sociaux importants. Pendant les audiences, on a régulièrement évoqué les noms de personnages célèbres du passé et du présent, canadiens et étrangers, dont les œuvres auraient été visées par le projet de loi C-220. Votre comité comprend qu'un nombre de ces personnages on compte Gandhi, Mandela, Malcolm X, Martin Luther King, Nehru, Riel, Garcia Lorca, Roger Caron, lauréat du prix du gouverneur général, et d'autres qui ont été condamnés et qui ont écrit au sujet de leurs crimes et dont les œuvres sont universellement tenues pour une importante contribution au patrimoine littéraire, social et politique.

Your Committee finds it acutely disquieting that Bill C-220 would not be restricted to persons convicted of atrocious or heinous crimes, whose depiction for profit might be expected to provoke moral outrage. Rather, the bill would apply to all persons convicted of an extraordinary range of offences, whose recitation would not be distasteful to the public.

Your Committee considers the effects of Bill C-220's broad application would be aggravated by the fact that the expropriation proposed by Bill C-220 would remain in effect for the lifetime of the convicted person, irrespective of the length of sentence imposed for a given offence.

Your Committee is also deeply concerned that under Bill C-220, expropriation of copyright, which would take effect upon conviction of an offence, would apply retrospectively to the time the individual was charged with that offence. Your Committee finds that for those charged but not convicted, this measure could have a particularly severe and prolonged inhibiting effect on expression, owing to uncertainty over eventual copyright ownership arising from the charge itself.

Understanding that the freedom of expression guarantee protects listeners as well as speakers, your Committee is equally concerned that Bill C-220 could restrict the *Charter* right of Canadians to access the broadest possible range of material about issues of significance to their society.

Your Committee's review of recent Canadian criminal justice history raises a further troubling question as to whether Bill C-220 would restrict the ability of the wrongfully convicted to plead their case before the public. Your Committee finds that the lack of precision in the terms "substantially-based" and "collaboration" would create additional uncertainty over which works would be caught within those terms and therefore subject to copyright expropriation.

Your Committee is troubled that Bill C-220 would effectively place the Crown in a censorship role, with the authority to control the dissemination of convicted persons' works. The appropriateness of such a role is open to serious question, in light of government's explicit obligation to comply with *Charter* values.

Your Committee is also mindful that under the Canadian criminal justice system, charges laid may not result in verdicts, and the finality of convictions cannot be assumed. Wrongful convictions are not unheard of, convictions may be set aside on appeal, new trials ordered, convictions overturned on technical or constitutional grounds. In your Committee's view, the absence in Bill C-220's sentencing proposal, or elsewhere, of procedural safeguards or exceptions to allow for such circumstances is highly troubling.

Votre comité trouve intensément troublant que le projet de loi C-220 ne se limite pas aux personnes déclarées coupables de crimes haineux ou atroces dont la représentation à des fins lucratives devrait normalement provoquer l'indignation morale. Le projet de loi vise plutôt toutes les personnes déclarées coupables d'une vaste gamme d'infractions dont le récit ne devrait pas répugner au public.

Votre comité considère que la durée de l'expropriation envisagée dans le projet de loi C-220, laquelle resterait en vigueur durant tout la vie de la personne déclarée coupable, indépendamment de la peine imposée pour une infraction donnée, aggrave les effets de la portée générale du projet de loi.

Votre comité s'inquiète aussi vivement de ce qu'en vertu du projet de loi C-220, l'expropriation du droit d'auteur, qui prendrait effet lors de la déclaration de culpabilité, s'appliquerait rétroactivement au moment de la mise en accusation. Votre comité estime que, pour les personnes qui sont mises en accusation, mais qui n'ont pas été déclarées coupables, cette mesure pourrait avoir un effet particulièrement grave et prolongé sur l'expression, en raison notamment de l'incertitude qu'elle créerait d'emblée quant au droit d'auteur éventuel, du seul fait de la mise en accusation.

Conscient que la garantie relative à la liberté d'expression protège l'auditeur autant que le locuteur, votre comité s'inquiète aussi de ce que le projet de loi C-220 puisse aussi limiter le droit qu'ont les Canadiens, en vertu de la *Charte*, de prendre connaissance de l'éventail le plus large possible d'œuvres traitant de sujets importants pour la société.

L'étude de l'histoire récente de la justice pénale au Canada à laquelle votre comité s'est livré soulève une autre question troublante, celle de savoir si le projet de loi C-220 pourrait priver les personnes injustement condamnées de la possibilité de présenter leur cause au public. Votre comité estime que le manque de précision de l'expression «qui correspond essentiellement» et du terme «collaboration» pourrait créer encore plus d'incertitude quant aux œuvres auxquelles ces termes pourraient s'appliquer et, par conséquent, les assujettir à l'expropriation du droit d'auteur.

Votre comité s'inquiète de ce que le projet de loi C-220 accorderait à la Couronne un rôle de censeur doté du pouvoir de contrôler la diffusion des œuvres des personnes déclarées coupables. L'à-propos de conférer un tel rôle soulève un grave problème en raison de l'obligation explicite du gouvernement de respecter les valeurs de la *Charte*.

Votre comité tient compte également de ce qu'en vertu du système canadien de justice pénale, le dépôt d'accusations n'aboutit pas forcément à un verdict et qu'on ne peut présumer du caractère définitif des déclarations de culpabilité. Les condamnations injustes ne sont pas du domaine de la fiction, les déclarations de culpabilité peuvent être cassées en appel, de nouveaux procès peuvent être ordonnés et des déclarations de culpabilité peuvent être annulées pour des motifs techniques ou constitutionnels. De l'avis de votre comité, l'absence, au proje

Your Committee has considered whether, notwithstanding its belief that the bill would violate the *Charter*, Bill C-220 would nevertheless prove to be effective legislation, in that it would respond to a pressing public policy goal or societal need. Your Committee appreciates the sponsor's views that legislators should ensure that society is protected from the possibility of unacceptable conduct and that, assuming Bill C-220 were found to infringe freedom of expression, the courts would find that infringement justified.

Your Committee believes that in order for legislation to be effective, it must not be only anticipatory, but should target an existing social ill. Over the course of its examination of Bill C-220, your Committee heard no evidence to support the existence in Canada of a compelling national problem or of actual social harm arising from the creation or publication of works by convicted persons about their crimes. Rather, the weight of evidence drew a contrary picture.

Although deeply mindful of the aversion that victims of heinous crimes experience toward the potential of such harm, your Committee is of the view, based on its understanding of Supreme Court of Canada *Charter* jurisprudence, that Canadian courts are unlikely to conclude a social ill currently exists of a scope to justify the sweeping measures contemplated by Bill C-220.

Division of powers

Under the constitutional division of powers, competence over copyright resides with Parliament. It is your Committee's view that Bill C-220's proposed expropriation of both copyright and of the proceeds of copyright may nevertheless amount to a confiscation of property, which falls within provincial authority over property and civil rights.

Canada's international obligations

Your Committee is aware that as a signatory to the *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Work* since 1928, Canada has agreed to adhere to the Convention's minimum copyright protection standards. In addition, the *North American Free Trade Agreement* and the World Trade Organization's *Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* explicitly require Canada to comply with the Convention's rights-conferring provisions.

Your Committee considers that Bill C-220's proposed copyright expropriation would conflict with Canada's international obligations under these instruments. Your Committee appreciates that under the Convention, an exception to the standards it sets out enables certain state restrictions of

de loi C-220, soit dans les dispositions relatives à la peine, soit ailleurs, de garanties ou d'exceptions de procédure destinées à pourvoir à ces cas est très inquiétante.

Même s'il croit que le projet de loi C-220 enfreint la *Charte*, votre comité s'est demandé si ce projet de loi serait quand même efficace à titre de mesure visant à répondre à un besoin pressant du public ou à un objectif urgent relatif à l'ordre public. Votre comité comprend le point de vue du parrain du projet de loi selon lequel les législateurs devraient veiller à ce que la société soit protégée contre l'éventualité d'une conduite inacceptable et que même si le projet de loi C-220 est jugé contraire à la liberté d'expression, les tribunaux jugeraient cette dérogation justifiée.

Votre comité croit que, pour être efficaces, les dispositions législatives ne doivent pas avoir pour seul souci de prévenir une éventualité, mais elles doivent répondre à un problème social réel. Dans son examen du projet de loi C-220, votre comité n'a entendu aucun témoignage faisant état de l'existence au Canada d'un problème national urgent ou d'un tort social réel découlant de la réalisation ou de la publication d'œuvres par des personnes qui y traitent de leurs crimes. Le poids des témoignages va plutôt dans le sens opposé.

Bien qu'il soit pleinement conscient de la crainte que les victimes de crimes haineux ressentent face à la possibilité d'un tel tort, votre comité est d'avis, selon la compréhension qu'il a de la jurisprudence de la Cour suprême du Canada relative à la *Charte*, qu'il est peu probable que les tribunaux canadiens concluent qu'il existe présentement un mal social d'une ampleur telle qu'il justifierait les mesures radicales envisagées dans le projet de loi C-220.

Le partage des compétences

Au titre du partage des pouvoirs que prévoit la Constitution, la compétence sur le droit d'auteur appartient au Parlement du Canada. Votre comité est d'avis que l'expropriation proposée du droit d'auteur et des produits de celui-ci peut cependant équivaloir à une confiscation de biens, lequel acte relève de la compétence des provinces sur la propriété et les droits civils.

Obligations internationales du Canada

Votre comité est conscient qu'à titre de signataire de la *Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques* depuis 1928, le Canada a convenu d'adhérer aux normes de protection minimales du droit d'auteur en vertu de cette Convention. De plus, l'*Accord de libre-échange nord-américain* et l'*Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* de l'Organisation mondiale du commerce obligent expressément le Canada à respecter les dispositions attributives de droits de la Convention.

Votre comité estime que l'expropriation du droit d'auteur envisagée dans le projet de loi C-220 est incompatible avec les obligations internationales auxquelles le Canada est soumis en vertu de ces textes. Votre comité est conscient qu'en vertu de la Convention, il existe une exception aux normes qu'elle établit

authors' rights in the interest of public order. Your Committee has considered this exception and is persuaded that its terms are not broad enough to authorize the expropriation contemplated by Bill C-220.

Your Committee is aware of existing copyright vesting provisions under the *Copyright Act*. It is your Committee's view that no analogy can be drawn between these provisions and the mechanism proposed by Bill C-220. Unlike Bill C-220, the existing copyright provisions apply to contractual or employment relationships that necessarily involve financial compensation. In addition, these provisions enable the parties to opt out of their application, which Bill C-220 would not allow.

Proposed amendments to Bill C-220

Your Committee has given careful consideration to amendments suggested by the bill's sponsor in response to concerns about Bill C-220 that were raised over the course of its initial hearings. Some of these concerns are reflected in preceding paragraphs.

The sponsor's suggested deletion of Bill C-220's "proceeds of crime" redefinition would eliminate a provision which, the sponsor has agreed, would be unnecessary in light of the bill's copyright provisions.

Your Committee is concerned, however, about the effect of the sponsor's suggested removal of the phrase "and any work related to the offence" from Bill C-220's sentencing provision. Your Committee considers that reference to the convicted person rather than to his/her work could subject works on any topic to scrutiny under the *Copyright Act*.

Your Committee also questions whether the proposal that Bill C-220 be made applicable to "indictable offences" would represent a substantive change in the bill's scope. Your Committee is aware that, under the federal *Interpretation Act*, an offence is "deemed to be an indictable offence if the enactment provides that the offender may be prosecuted for the offence by indictment." Assuming the proposal did restrict the bill to offences that were in fact prosecuted by indictment, the bill would still affect an overly broad range of offences, in your Committee's opinion. These include not only many non-violent offences but, apparently, indictable offences under statutes other than the *Criminal Code*.

Your Committee has taken particular note that under the sponsor's proposed amendments, Bill C-220's pivotal copyright expropriation mechanism would remain in place. The vesting of copyright in the Crown would be supplemented by a requirement that the Crown issue "royalty free" licences to persons wishing

permettant aux États d'exercer certaines restrictions aux droits d'un auteur dans l'intérêt de l'ordre public. Votre comité a examiné cette exception et est persuadé que son libellé n'est pas assez général pour autoriser l'expropriation proposée dans le projet de loi C-220.

Votre comité connaît les dispositions de transfert du droit d'auteur que comporte la Loi sur le droit d'auteur, mais il estime qu'il n'est pas possible d'établir d'analogie entre ces dispositions et le mécanisme que propose le projet de loi C-220. Les dispositions existantes sur le droit d'auteur s'appliquent aux relations contractuelles ou aux relations d'emploi qui comportent obligatoirement l'indemnisation financière. De plus ces dispositions permettent aux parties de se soustraire à leur application, ce que le projet de loi C-220 ne permet pas.

Modifications proposées au projet de loi C-220

Votre comité a soigneusement examiné les modifications suggérées par le parrain du projet de loi en réponse aux problèmes mentionnés à l'égard du projet de loi C-220 au cours des audiences initiales. Certains de ces problèmes sont évoqués dans les paragraphes qui précèdent.

Le fait de retirer du projet de loi C-220 la nouvelle définition des «produits de la criminalité» aurait pour effet d'éliminer une disposition qui, de l'avis même aussi du parrain du projet de loi, devenait superflue en raison des dispositions du projet de loi portant sur le droit d'auteur.

Votre comité s'inquiète cependant de l'effet que produirait le retranchement de l'expression «et toute œuvre liée à l'infraction» de la disposition relative à la détermination de la peine du projet de loi C-220, tel que propose de le faire le parrain du projet de loi. Votre comité estime que le fait d'axer le libellé de cette disposition sur la personne déclarée coupable plutôt que sur son œuvre pourrait assujettir des œuvres sur n'importe quel sujet à l'examen institué en vertu de la *Loi sur le droit d'auteur*.

Votre comité s'est aussi demandé si la proposition qui aurait pour effet de ne rendre le projet de loi C-220 applicable qu'aux « actes criminels » modifierait de façon importante la portée du projet de loi. Votre comité est conscient qu'en vertu de la *Loi d'interprétation* fédérale, l'infraction «est réputée un acte criminel si le texte prévoit que le contrevenant peut être poursuivi par mise en accusation». En présumant que la proposition restreint le projet de loi aux infractions effectivement poursuivies par mise en accusation, le projet de loi continuerait, de l'avis de votre comité, à englober une gamme trop grande d'infractions. Au nombre de celles-ci, on compte non seulement de nombreuses infractions non violentes, mais aussi, à ce qu'il semble, des actes criminels créés par d'autres textes que le *Code criminel*.

Votre comité a noté de façon particulière qu'en vertu des modifications soumises par son parrain, le projet de loi C-220 comporterait toujours, comme composante fondamentale, le mécanisme d'expropriation du droit d'auteur. Le transfert du droit d'auteur à la Couronne serait assorti d'une obligation pour

to publish expropriated works, provided the convicted person would not benefit. Your Committee appreciates the intent of this proposal to respond to criticisms that the bill would or might reduce access to publication. Your Committee does not believe the proposal lessens its concerns about freedom of expression, which arise primarily from the expropriation itself.

Your Committee notes that in the event of a work likely to provoke moral outrage, placing the Crown under an obligation to issue a royalty free licence for purposes of publishing that work would seem highly inappropriate. The suggested obligation also appears at odds with the Berne Convention's broad prohibition of compulsory licences.

Your Committee has therefore concluded, after serious deliberation, that the sponsor's suggested modifications to Bill C-220 would not address its fundamental reservations relating to constitutionality, Canada's international obligations in copyright matters, and the bill's excessive scope.

Commentary

Your Committee greatly appreciates the efforts of the bill's sponsor to address the many issues raised before it in a constructive manner, and acknowledges his expressions of thanks for your Committee's fair, open and serious consideration of Bill C-220.

Your Committee has considered the sponsor's invitation to improve the bill through amendments, and thanks him for his offer of assistance in this task. Having reflected on this matter at length, your Committee does not believe that Bill C-220 in its present form is amenable to remedial amendment. Moreover, your Committee does not consider that the complete redrafting which your Committee believes would be necessary to enable Bill C-220 to withstand constitutional scrutiny falls within its mandate.

Suggestions for government consideration

The issues raised by Bill C-220 are complex ones for which there are no simple solutions.

While not persuaded on the evidence that urgent legislative intervention is currently required in Canada, your Committee acknowledges that the notion that persons convicted of certain serious crimes against the person might profit from their depiction represents a legitimate public policy issue that governments should be prepared to address legislatively.

celle-ci de concéder une licence gratuite aux personnes désirant publier les œuvres dont le droit d'auteur a été exproprié, à la condition que la personne déclarée coupable n'en tire aucun profit. Votre comité reconnaît que cette proposition vise à répondre aux critiques selon lesquelles le projet de loi réduirait ou pourrait réduire l'accès à la publication. Votre comité ne croit pas que cette proposition atténue le problème relatif à la liberté d'expression qui découle essentiellement de l'expropriation elle-même.

Votre comité souligne que dans l'éventualité où une œuvre serait susceptible de provoquer l'indignation morale, le fait de soumettre la Couronne à l'obligation d'accorder une licence gratuite autorisant la publication de cette œuvre paraîtrait tout à fait inopportun. L'obligation proposée paraît en outre incompatible avec l'interdiction générale des licences obligatoires prévue aux termes de la Convention de Berne.

Après examen approfondi, votre comité a donc conclu que les modifications proposées au projet de loi C-220 par le parrain de ce dernier ne résolvent pas les problèmes fondamentaux quant à sa constitutionnalité, aux obligations internationales du Canada en matière de droit d'auteur et à sa portée trop générale.

Commentaire

Votre comité apprécie grandement les efforts déployés par le parrain du projet de loi afin de répondre de façon constructive aux nombreuses questions soulevées devant le comité et prend acte des remerciements que de ce dernier a exprimés au comité pour l'examen sérieux, équitable et franc qu'il a fait du projet de loi C-220.

Votre comité a examiné la proposition que lui a faite le parrain du projet de loi pour l'inviter à améliorer le projet de loi par voie de modifications et remercie le parrain d'avoir offert au comité de l'aider à accomplir cette tâche. Après avoir longuement réfléchi à la question, votre comité ne croit pas que le projet de loi C-220 soit susceptible de correction par voie de modifications. De plus, votre comité n'estime pas que la nouvelle rédaction complète qu'il faudrait en faire, de l'avis du comité, pour que le projet de loi résiste à la contestation constitutionnelle, relève de son mandat.

Suggestions à l'attention du gouvernement

Les questions que soulève le projet de loi C-220 sont complexes et il n'y existe pas de solution simple.

Bien que, d'après les témoignages qu'il a reçus, il ne soit pas convaincu qu'une intervention législative est requise d'urgence au Canada, votre comité reconnaît que l'idée que des personnes déclarées coupables de certains crimes graves contre la personne puissent retirer des bénéfices de la représentation de ces crimes constitue une question légitime d'intérêt public que les gouvernements devraient être prêts à régler par des mesures législatives.

Your Committee believes that a targeted, measured approach offers the most promising course for addressing this issue effectively, fairly and within the framework of the Constitution.

With this in mind, your Committee's suggestions focus on two distinct approaches. The first concerns the regulation of proceeds of accounts of crime for purposes of victim compensation. The second considers potential use of the federal criminal law power in relation to depictions of crime.

Victim compensation

Your Committee reiterates its conviction that regulating the proceeds of accounts of crime falls under the heading of property and civil rights, and is therefore squarely within provincial legislative jurisdiction.

Your Committee is aware that some, perhaps many, victims of crime, would define their central concern in this area as being to ensure that offenders derive no benefit from any depictions of their crimes. For other victims the ability to obtain financial compensation from the proceeds of those depictions would likely be of greater import. Your Committee is also aware that under Canadian law, existing civil remedies enable victims of a crime to seek injunctive relief, or redress in the form of damages, should a convicted person attempt to or actually publish a work recounting that crime. Your Committee is sensitive to the view that this remedial option may represent an additional burden for victims.

During the course of its hearings, your Committee became aware that in recent years, the Uniform Law Conference of Canada has devoted considerable attention to issues related to the regulation of proceeds from depictions of crime. Your Committee understands that the Uniform Law Conference, comprised of participants representing a broad spectrum of legal expertise, promotes uniformity of legislation throughout Canada on subjects on which uniformity may be possible and advantageous.

Your Committee believes that the model *Criminals' Exploitation of Violent Crime Act*, developed through the Uniform Law Conference process, addresses issues of concern to victims, while taking a suitably measured approach in matters of scope and constitutionality.

The Uniform Law Conference model statute respects the constitutional division of powers, in that it is concerned with neither the legality of depictions of crime nor copyright issues. In your Committee's opinion, the model statute is particularly noteworthy in that its application would be restricted to recollection of specified serious "violent crime." Proceeds of any such recollection would be distributed to victims by a designated

Votre comité est d'avis que la méthode la plus prometteuse pour aborder cette question avec efficacité et équité, dans le respect de la Constitution, consiste à procéder de manière ciblée et circonspecte.

Dans cette optique, les suggestions de votre comité se concentrent sur deux formules. La première porte sur la réglementation de l'utilisation des recettes des produits de la criminalité à des fins d'indemnisation des victimes. La seconde envisage la possibilité d'utiliser la compétence fédérale sur le droit pénal pour ce qui a trait à la représentation du crime.

L'indemnisation des victimes

Comme il l'a déjà signalé, votre comité est persuadé que la réglementation de la disposition des produits de la criminalité relève du domaine de «la propriété et des droits civils» et, en conséquence, est carrément de la compétence législative des provinces.

Votre comité sait que, à cet égard, le souci principal d'un certain nombre de victimes — un grand nombre peut-être —, est de faire en sorte que les criminels ne tirent aucun profit de la représentation de leurs crimes. Pour d'autres victimes, la possibilité d'obtenir une indemnisation financière grâce aux produits de cette représentation semble plus importante. Votre comité sait aussi qu'en vertu du droit canadien, les recours civils existants permettent aux victimes d'un acte criminel de demander un redressement par injonction ou une réparation sous forme de dommages-intérêts, dans la cas où une personne déclarée coupable tente de publier ou publie effectivement un ouvrage racontant son crime. Votre comité est sensible à l'opinion selon laquelle ces recours peuvent représenter un fardeau supplémentaire pour les victimes.

Pendant ses audiences, votre comité a appris qu'au cours des dernières années, la Conférence sur l'uniformisation des lois du Canada a étudié avec attention les questions relatives aux produits de la représentation du crime. Votre comité sait que la Conférence sur l'uniformisation des lois, qui compte des participants de nombreux domaines du droit, favorise l'uniformisation des lois dans l'ensemble du Canada dans les domaines où l'uniformité est possible et serait avantageuse.

Votre comité croit que le projet modèle intitulé *Loi sur l'exploitation financière du crime* préparé dans le contexte des travaux de la Conférence sur l'uniformisation des lois porte sur les préoccupations des victimes tout en adoptant une solution convenablement modérée pour ce qui a trait à la portée et à la constitutionnalité de son application.

Le projet de loi type de la Conférence sur l'uniformisation des lois respecte le partage des compétences en ce qu'il ne vise ni la légalité de la représentation du crime, ni ne porte sur le droit d'auteur. De l'avis de votre comité, le projet de loi modèle est particulièrement remarquable en ce que son application se limiterait à la représentation de crimes violents et graves précis. Les produits de telle représentation seraient répartis entre les

provincial agency based on the agency's determination of the harm suffered. This approach reflects a fundamental distinction with existing Ontario and United States statutes, under which victims' ability to access compensation funds depends on their being awarded damages by the courts.

Your Committee notes that another commendable feature of the Uniform Law Conference model is aimed at addressing freedom of expression concerns. The law would authorize a court to order that some or all of the monies collected be paid to a convicted person, if withholding those monies would be an unjustified violation of freedom of expression. In deciding whether such an order should be made, the court would be required to balance the convicted person's *Charter* right with the purpose of the legislation, and to consider details of the crime, the purpose of the recollection, its potential impact on the victim and its value to society.

Your Committee understands that following a lengthy and complex process, the Uniform Law Conference's model statute has obtained broad-based support among provincial Attorneys General and other justice officials across the country. Although aware that this endorsement is non-binding, your Committee encourages provincial governments to undertake practical measures leading to the introduction of the model legislation in their respective legislatures.

Criminal law power

Your Committee is not convinced that the issues raised by criminals' depictions of crime are or should be restricted to matters of profit and compensation. Your Committee is concerned that the very fact of depiction for public consumption could, in rare instances involving particularly infamous crimes against the person, cause sufficient harm to justify a criminal law response.

Your Committee is aware that subsection 163(8) of the *Criminal Code* defines as criminally obscene any publication that is dominated by undue exploitation of sex alone, or sex and any one or more of crime, horror, cruelty or violence. Section 163 would likely criminalize a number of the potentially harmful depictions of heinous crimes against the person that are of concern to your Committee. However, not all such crimes involve a sexual component, nor would depictions of those that do necessarily focus on the sexual component.

Your Committee suggests that it may be appropriate to consider expanding the definition of obscenity in order to criminalize material that is dominated by the undue exploitation or glorification of crime, horror, cruelty or violence, irrespective

victimes par un organisme provincial habilité à cette fin, en se fondant sur une évaluation à laquelle procéderait ce même organisme à l'égard des torts subis. Cette solution diffère fondamentalement des lois actuelles de l'Ontario et des États-Unis en vertu desquelles le droit des victimes à une indemnisation est conditionnel à l'adjudication de dommages-intérêts par les tribunaux.

Une autre caractéristique louable que votre comité a remarquée dans le projet de la Conférence sur l'uniformisation des lois est celle qui a trait aux problèmes relatifs à la liberté d'expression. Le texte législatif autoriserait un tribunal à ordonner le paiement de la totalité ou d'une partie des sommes à une personne déclarée coupable si le fait de retenir ces sommes constituait une violation injustifiée de la liberté d'expression. Au moment de déterminer s'il y a lieu de rendre une telle ordonnance, le tribunal aurait le devoir d'assurer l'équilibre entre les droits que confère la *Charte* à la personne déclarée coupable et le but des dispositions législatives, et de tenir compte des circonstances du crime, de l'objet de la représentation et de ses conséquences éventuelles sur la victime et de sa valeur pour la société.

Votre comité comprend qu'à la suite d'un processus long et complexe, le projet de loi type de la Conférence sur l'uniformisation des lois a reçu l'appui de nombreux procureurs généraux et d'autres autorités judiciaires partout au pays. Conscient que cet appui ne lie pas les parties, votre comité encourage les gouvernements provinciaux à prendre des mesures concrètes en vue de faire adopter cette loi type par leurs législatures respectives.

La compétence en matière de droit pénal

Votre comité n'est pas convaincu que les questions que soulève la représentation de leurs crimes par les criminels doivent se limiter à celles qui ont trait aux bénéfices et à l'indemnisation. Votre comité se soucie que le fait même de leur représentation à des fins de diffusion publique puisse, dans de rares cas de crimes particulièrement abominables contre la personne, causer suffisamment de tort pour justifier l'adoption d'une mesure en matière de droit pénal.

Votre comité est conscient que le paragraphe 163(8) du *Code criminel* définit comme criminellement «obscène toute publication dont une caractéristique dominante est l'exploitation indue des choses sexuelles, ou de choses sexuelles et de l'un ou plusieurs des sujets suivants [...]: le crime, l'horreur, la cruauté et la violence.» L'article 163 s'appliquerait probablement à un certain nombre de représentations dangereuses de crimes haineux contre la personne, dont votre comité se préoccupe. Cependant, tous ces crimes ne comportent pas une caractéristique sexuelle et leur représentation ne se concentrerait pas forcément sur leur caractère sexuel.

Votre comité estime qu'il pourrait être opportun d'envisager d'étendre la définition de l'obscénité afin de rendre criminelles les œuvres dominées par l'exploitation indue ou la glorification du crime, de l'horreur, de la cruauté et de la violence,

of sexual content. Your Committee has taken particular note that the *Code's* obscenity provisions have withstood *Charter* scrutiny by the Supreme Court of Canada.

Your Committee believes that in order to conform to *Charter* values, any additional criminal law repression of the recounting of crime, if feasible, would have to be tailored narrowly based on a harm criterion. Procedural and substantive safeguards would also need to be incorporated in order to ensure that serious public policy reasons were the basis for any repressive measures instituted.

Your Committee's examination of this question has touched upon a number of additional considerations. These include, for example, the feasibility of authorizing the courts to suppress depictions of heinous crimes in certain defined cases, either in the context of sentencing or otherwise. Your Committee's discussions in this regard have identified the need to ensure that persons claiming wrongful conviction of heinous crimes would not be deprived of a public forum in which to plead their case. Your Committee is further persuaded of the necessity of allowing for other exceptions to any criminal prohibition, based on factors such as a given work's potential cultural or social value.

Your Committee is of the view that these and other related questions are worthy of further study. Your Committee therefore suggests that the federal Minister of Justice examine whether and how the criminal law power might appropriately regulate depictions of heinous crimes against the person. Your Committee is aware that for this purpose, in addition to benefiting from substantial departmental resources, the Minister may also call upon the Law Commission of Canada to prepare reports on specified topics. Your Committee suggests that this may be a suitable topic for inclusion in the Law Commission of Canada's program of studies, whether upon ministerial referral or at the Commission's own initiative.

Finally, your Committee understands that the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights has undertaken a study on The Role of Victims in the Criminal Justice System. Your Committee suggests that this study include consultations with victims and victims' groups to obtain their views on the actual and potential harm resulting from depictions of heinous crime.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chair

indépendamment de l'aspect sexuel. Votre comité a noté de façon particulière que les dispositions du *Code criminel* relatives à l'obscénité ont résisté à l'examen de la Cour suprême du Canada à l'égard de la *Charte*.

Votre comité croit que pour respecter les principes de la *Charte*, toute répression en droit pénal relative à l'acte de relater un crime, si elle est possible, devrait être fondée très strictement sur un critère de tort. Il faudrait en outre prévoir des garanties de procédure et de fond qui feraient en sorte que les motifs graves d'intérêt public soient le fondement de toute nouvelle mesure répressive.

En procédant à l'examen de cette question, votre comité s'est penché sur un certain nombre d'autres considérations. À cet égard, le comité a notamment réfléchi à la possibilité d'autoriser les tribunaux à interdire certaines représentations de crimes haineux dans des cas précis, soit dans le contexte de la détermination de la peine, soit autrement. Les délibérations de votre comité sur cet aspect ont établi la nécessité de veiller à ce que les personnes injustement déclarées coupables de crimes haineux ne soient pas privées d'une tribune publique qui pourrait leur permettre de faire valoir leur cause. Votre comité est en outre persuadé de la nécessité de pourvoir à d'autres exceptions à toute interdiction criminelle, lesquelles seraient applicables en fonction de facteurs tels l'éventuelle valeur sociale ou culturelle d'une œuvre donnée.

Votre comité est d'avis que cette question et certaines autres questions qui s'y rattachent méritent d'être examinées plus à fond. Votre comité suggère donc que le ministre fédéral de la Justice examine si le pouvoir en matière de droit pénal pourrait servir à réglementer la représentation de crimes haineux contre la personne et comment, le cas échéant, il devrait le faire. Votre comité sait qu'en plus de disposer des ressources importantes du ministère, le ministre peut, à cette fin, faire aussi appel à la Commission du droit du Canada afin de préparer des rapports sur différents sujets. Votre comité est d'avis que cette question pourrait faire l'objet du programme de recherches de la Commission du droit du Canada, soit sur renvoi de la part du ministre ou de la propre initiative de la Commission.

Enfin, votre comité note que le comité permanent de la Chambre des communes de la justice et des droits de la personne a entrepris une étude sur le rôle des victimes au sein du système de justice pénale. Votre comité suggère que cette étude comporte des consultations auprès des victimes et des groupes de victimes afin d'obtenir leur avis sur les torts réels ou éventuels découlant de la représentation de crimes haineux.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, June 17, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-15, respecting the declaration of Royal Assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the Houses of Parliament, met this day at 4:22 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[English]

The Chairman: Our first witness on Bill S-15 is Senator Lynch-Staunton. Please proceed, senator.

The Honourable John Lynch-Staunton, Sponsor of the bill: I do not have a prepared statement because I assume that you are aware of the statements made by both Senator Carstairs and myself on this bill. I would simply like to summarize the purpose of the bill and correct some of the reports about it which have claimed that this bill is to do away with the Royal Assent ceremony as we know it. This bill will, if passed, keep the Royal Assent ceremony and allow an alternative in cases where it is found more expedient and practical to have an alternative.

This is not to do away with the ceremony. It is to supplement it with a simpler way of having Royal Assent. This is not a new issue to the Senate. As far back as 1983, Senator Frith presented an inquiry regarding the advisability of establishing alternative procedures. The McGrath committee, which was established after the 1984 election, a Special Committee on the Reform of the House of Commons, recommended that a new Royal Assent procedure be adopted, and the Standing Committee of the Senate Privileges, Standing on Rules and Orders, chaired by Senator Molgat, recommended changes along the same lines.

If you read that report, you will find there was support for the idea, but disagreement on how to implement it. Finally, a solution was found through the introduction of Bill S-19 which was lost following prorogation less than three months later. Bill S-15 which is before you is almost an exact reproduction of Bill S-19.

With regard to the history of Royal Assent, there is nothing in our Constitution which requires a Royal Assent ceremony as such. The relevant provisions are sections 55, 56 and 57 of the Constitution Act, 1867 which simply provide that Royal Assent can be given or can be withheld. The actual description of the ceremony is found only in *Beauchesne*. It is not found in any statute.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 17 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui est saisi du projet de loi S-15, Loi relative aux modalités d'octroi par le Gouverneur général, au nom de Sa Majesté, de la sanction royale aux projets de loi adoptés par les Chambres du Parlement, se réunit aujourd'hui à 16 h 22 pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente: Notre premier témoin est le sénateur Lynch-Staunton. Vous avez la parole, sénateur.

L'honorable John Lynch-Staunton, parrain du projet de loi: Je n'ai pas préparé de déclaration car je suppose que vous savez ce que nous avons dit, le sénateur Carstairs et moi-même, à propos de ce projet de loi. Je voudrais simplement vous donner un bref aperçu de l'objectif recherché par ce projet de loi et corriger certains rapports prétendant qu'il avait pour objet de se débarrasser de la sanction royale telle que nous la connaissons. S'il devait être adopté, ce projet de loi conserverait la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale et offrirait une option à laquelle nous pourrions recourir lorsque celle-ci serait jugée plus opportune et plus pratique.

La sanction royale demeure. Ce projet de loi prévoirait toutefois des modalités d'octroi plus simples de la sanction royale. Pour le Sénat, cette question ne date pas d'hier. Dès 1983, le sénateur Frith avait présenté un avis d'interpellation sur l'opportunité de procéder autrement. Le comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (communément appelé le comité McGrath), créé après les élections de 1984, avait recommandé que de nouvelles modalités d'octroi de la sanction royale soient adoptées et le comité sénatorial permanent des privilèges, du règlement et de la procédure, présidé par le sénateur Molgat, avait recommandé des changements qui allaient dans le même sens.

Si vous lisez ce rapport, vous constaterez que l'idée elle-même avait été bien accueillie, mais qu'il y avait eu désaccord sur les moyens de la mettre en oeuvre. Enfin, une solution fut trouvée avec l'introduction du projet de loi S-19 qui ne vit jamais le jour à la suite de la prorogation de la Chambre prononcée moins de trois mois plus tard. Le projet de loi S-15, que vous avez sous les yeux, est quasiment une réplique exacte du projet de loi S-19.

Quant à l'historique de la sanction royale, rien dans notre Constitution n'exige une cérémonie d'octroi de la sanction royale en tant que telle. En l'occurrence, les dispositions qui s'appliquent sont les articles 55, 56 et 57 de la Loi constitutionnelle de 1867 qui disposent simplement que la sanction royale peut être octroyée ou refusée. La description même de la cérémonie ne figure que dans *Beauchesne*. On ne la retrouve dans aucun texte de loi.

Canada is the only country to retain the formal Royal Assent ceremony requiring the presence of the Sovereign or the Governor General or his or her deputy. As the McGrath report states:

We note that Canada is still using a practice which was abandoned by the United Kingdom Parliament in 1967. In fact, no other Commonwealth Parliament has maintained the procedure still used in Canada.

After making these remarks in the chamber, it occurred to me that one should find out what other provinces are doing. As you know, they only have one chamber, not two. Unfortunately, I could not get a summary of the practices in all of them. In Alberta there are two options, one in the chamber and the other in the Lieutenant Governor's office. In Manitoba and Saskatchewan, they have the Royal Assent in the chamber. In Ontario, they have both but, more recently, they have been having Royal Assent in the Lieutenant Governor's office. Even in Canada we are tending away from the traditional Royal Assent ceremony.

Senator Doody: Nova Scotia it is still done in the legislature.

Senator Lynch-Staunton: In the U.K., which inspires our proceedings and procedures, the requirement that the Monarch be present was dropped in 1541, and then lower commissioners were designated. In 1967, Parliament in England passed a Royal Assent Act which retains a traditional ceremony while allowing a written declaration such as we are proposing in Bill S-15.

There are no details as to how the written declaration would be done. That will be designed by whoever is responsible for organizing Royal Assent ceremonies.

One commentator on Royal Assent noted that: Royal assent is still a necessary formality and is, at the same time, nothing more than a formality. Unfortunately, that is what it has now become. Although Parliament is made up of three entities, the Senate, the House of Commons and the Crown, most Canadians are now quite passive about the role of the Crown in the passage of legislation. Too often we find Royal Assent ceremonies are sparsely attended, and too often they take place without much attention by those who are there.

Unfortunately, as we saw last week when we had the Royal Assent ceremony, the atmosphere is one of indifference rather than one of respect for an event which, while largely is a formality, is nonetheless a necessary one and should remind us of the evolution of the parliamentary system over the century.

Many of us feel that, if we have fewer traditional Royal Assent ceremonies, we might have more respect for the significance of Royal Assent by itself. There are practical arguments in favour of the alternative. On occasion, it is difficult to find a deputy who is available to give Royal Assent because the deputies are either the

Le Canada est le seul pays à conserver la cérémonie officielle d'octroi de la sanction royale qui exige la présence ou de Sa Majesté ou du Gouverneur général ou de son suppléant ou de sa suppléante. Comme le fait remarquer le rapport McGrath:

Nous notons que le Canada recourt toujours à une pratique qui a été abandonnée par le Parlement du Royaume-Uni en 1967. En fait, aucun autre parlement du Commonwealth n'a conservé la procédure toujours en cours au Canada.

Après avoir fait ces observations en Chambre, je me suis demandé ce que faisaient les autres provinces. Comme vous le savez, elles n'ont qu'une Chambre et non pas deux. Malheureusement, je n'ai pas pu obtenir de résumé de l'usage en cours dans chacune d'entre elles. L'Alberta offre deux options, une en chambre même et l'autre chez le lieutenant-gouverneur. Le Manitoba et la Saskatchewan prononcent la sanction royale en Chambre. L'Ontario a recours aux deux méthodes mais semble de plus en plus opter pour la sanction royale dans les bureaux du lieutenant-gouverneur. Même au Canada, nous avons tendance à nous éloigner de la cérémonie traditionnelle.

Le sénateur Doody: En Nouvelle-Écosse, elle a encore lieu à l'assemblée législative.

Le sénateur Lynch-Staunton: Le Royaume-Uni, dont notre système parlementaire s'inspire, n'exige plus la présence du souverain depuis 1541, date à laquelle des lords commissaires ont été nommés. En 1967, le Parlement britannique a adopté une loi sur la sanction royale qui maintient la cérémonie traditionnelle tout en prévoyant formulation de la sanction royale par écrit comme nous le proposons dans le projet de loi S-15.

Ce projet ne renferme aucun détail sur la manière de procéder à cette formulation par écrit. Ces détails seront arrêtés par ceux qui présideront aux cérémonies d'octroi de la sanction royale.

Comme le notait quelqu'un qui s'exprimait sur la sanction royale: la sanction royale est une formalité qui demeure nécessaire mais qui n'est rien d'autre qu'une formalité. Malheureusement, c'est ce qu'elle est devenue. Même si le Parlement est composé de trois entités, le Sénat, la Chambre des communes et la Couronne, la plupart des Canadiens s'intéressent désormais peu au rôle que joue la monarchie dans l'adoption des textes législatifs. Trop souvent, on constate que ces cérémonies sont peu fréquentées et qu'elles se déroulent sans que ceux qui y assistent s'y intéressent beaucoup.

Malheureusement, comme nous l'avons vu la semaine dernière lors de la dernière cérémonie d'octroi de la sanction royale, cet événement suscite davantage l'indifférence que le respect, événement qui, tout en étant grosso modo une formalité, n'en est pas moins nécessaire; de plus, elle devrait nous rappeler l'évolution subie par le régime parlementaire au cours de ce siècle.

Nous sommes nombreux à penser que, s'il y avait moins de cérémonies d'octroi de la sanction royale, nous aurions plus de respect pour ce qu'elles représentent. Des arguments d'ordre pratique militent en faveur de l'option proposée. Il est parfois difficile de trouver un suppléant qui pourra octroyer la sanction

Chief Justice or one of his associates and they may be so occupied at the court that they cannot come here on a moment's notice.

A problem will arise in a few years when the House of Commons will be asked to move to the East Block because of the renovations to take place in their chamber. It will mean if we rely exclusively on the Royal Assent ceremony, there will be a longer parade from the East Block to this place, and it will be more difficult for people to attend in the Senate chamber. After members are returned to their chamber, then the Senate will be asked to move out. The additional distance between chambers will persist for quite a few years starting three or four years from now.

For all those reasons, this bill respects tradition. It recognizes those many Canadians who still feel that some of our symbols and traditions must be respected and kept, but it also allows us to be realistic and by having an alternative, we can expedite our business with less dislocation. By having fewer Royal Assent ceremonies, maybe we can bring back the respect that Royal Assent requires and unfortunately does not have at this time. That is the intent of the bill.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Lynch-Staunton, does clause 2 of your bill mean that the Governor General may still, in the Queen's name, declare Royal Assent in the form and manner customary today, above and beyond the limits prescribed in subsection (a)?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

Senator Nolin: In other words, even if the first appropriation bill or some other type of bill has already been passed by both Houses, the Governor General may, in the Queen's name, require that Royal Assent be declared in the form and manner customary today?

Senator Lynch-Staunton: That is correct.

Senator Nolin: And there is no rule saying that this is to take place only once?

Senator Lynch-Staunton: It would be a minimum, in a given time period.

[English]

Senator Lewis: The procedure that is set out here is somewhat similar to what is already in place in other parliaments. Would there be a written declaration of Royal Assent which would then be reported to each House of Parliament?

Senator Lynch-Staunton: Yes.

royale étant donné que ces suppléants sont soit le juge en chef soit un de ses adjoints, et les affaires de la Cour les occupent tellement qu'ils ne peuvent se déplacer au pied levé.

Dans quelques années, un problème surviendra lorsque la Chambre des communes s'installera dans l'édifice de l'Est du fait des renovations qui auront lieu dans l'enceinte de la chambre. Or, si nous dépendons exclusivement de la cérémonie d'octroi de la sanction royale, la procession allant de l'édifice de l'Est à cet endroit sera plus long et il sera plus difficile pour certains d'assister à la cérémonie dans la chambre du Sénat. Lorsque les députés se réinstalleront à la Chambre des communes, on demandera alors au Sénat de déménager. Dans trois ou quatre ans, c'est pendant quelques années qu'il faudra parcourir cette distance supplémentaire entre les deux Chambres.

Pour toutes ces raisons, ce projet de loi respecte la tradition. Il respecte l'avis de nombreux Canadiens qui demeurent convaincus que certains de nos symboles et traditions doivent être respectés et conservés, mais il nous permet également d'être réalistes et, en proposant une solution de rechange, nous pourrions exécuter nos tâches avec moins de perturbations. En diminuant le nombre de cérémonies d'octroi de la sanction royale, peut-être arriverons-nous à redorer le blason de cette cérémonie qui, pour le moment, est malheureusement terni. Tel est le but recherché par ce projet de loi.

[Français]

Le sénateur Nolin: Sénateur Lynch-Staunton, lorsque je lis l'article 2 de votre projet de loi, dois-je comprendre qu'il sera toujours loisible au Gouverneur général, au nom de Sa Majesté, de requérir les formalités en usage aujourd'hui au-delà des limites prévues à l'alinéa a) de la version française?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Nolin: Autrement dit, même si c'est après le premier projet de loi qui comporte une appropriation d'argent ou un autre type de projet de loi, le Gouverneur général, au nom de Sa Majesté, pourrait requérir qu'il y ait une sanction royale selon les formalités en usage actuellement?

Le sénateur Lynch-Staunton: Exact.

Le sénateur Nolin: Ce n'est pas limitatif à une seule fois?

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est un minimum dans une période donnée.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: La procédure établie ici s'apparente quelque peu à ce qui existe déjà dans d'autres assemblées législatives. La sanction royale signifiée par écrit serait-elle alors transmise à chaque Chambre du Parlement?

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Senator Lewis: The date of the Royal Assent would be the date of the last such report because, since both Houses of Parliament have to be informed, it might be that there are different days of reporting. Clause 4 states:

...the date of assent is the day on which the declaration is reported in both Houses of Parliament or, if it is reported in each House on different days, the later of those days.

Senator Lynch-Staunton: The House need not be sitting. That is the assumption I am making, but that should be looked into. Reports can be tabled even if the House is not sitting.

Senator Lewis: Would a report cover it? When would a declaration be reported?

Senator Nolin: The later date, when both Houses have been officially informed.

Senator Lewis: Does that mean that the reporting could be done even if the Houses are not sitting?

Senator Nolin: I would refer to the French version of clause 2 of the bill.

[Translation]

Where royal assent is declared by a written declaration, the date of assent is the day on which the declaration is reported in both Houses of Parliament or, if it is reported in each House on different days, the later of those days.

There is a cumulative effect. Until the declaration has not been reported to both Houses, I presume the official date of royal assent has not been reached. The day of assent is the day on which the declaration is reported in both Houses of Parliament.

Senator Lynch-Staunton: The question that has not been answered is the following: Do both Houses have to be in session for royal assent to be declared?

Senator Nolin: No.

Senator Lynch-Staunton: I believe the answer is yes, but I would like someone to verify that. It is not necessary, however, that the Houses of Parliament be in session, nor that parliamentarians be sitting, for the written declaration to be reported to the House and Senate.

[English]

Senator Lewis: That is my point. We need to know that.

Ms Deborah Palumbo, Senate Legal Counsel and Notary, Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel, Senate of Canada: It would be when the House is sitting.

Senator Lynch-Staunton: Tomorrow we may have a Royal Assent and the House of Commons is not sitting; and it will not sit until September. Does that mean that those bills given Royal Assent will not come into effect until September if this procedure were in order?

Senator Lewis: That is what I was worried about.

Le sénateur Lewis: La date de la sanction royale serait la date de la présentation de la déclaration la plus récente car, comme les deux Chambres du Parlement doivent être informées, il se peut qu'elle ne soit pas présentée le même jour. L'article 4 dispose:

La déclaration porte sanction dès qu'elle a été présentée devant les deux Chambres du Parlement.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il n'est pas nécessaire que la Chambre siège. C'est une hypothèse de ma part, mais il faudrait se renseigner. Des rapports peuvent être déposés même si la Chambre ne siège pas.

Le sénateur Lewis: Suffirait-il d'un rapport? Quand une déclaration serait-elle présentée?

Le sénateur Nolin: Lorsque les deux Chambres en auront été officiellement informées.

Le sénateur Lewis: Cela signifie-t-il que cette déclaration pourrait être présentée même si les Chambres ne siègent pas?

Le sénateur Nolin: Je vous renvoie à la version française de l'article 2 du projet de loi.

[Français]

La déclaration porte la sanction dès qu'elle a été présentée devant les deux Chambres du Parlement.

Il y a un effet cumulatif tant que la déclaration n'a pas été présentée devant les deux Chambres, je présume que la date officielle de la sanction n'est pas atteinte. Ce sera lorsque les deux Chambres auront été notifiées.

Le sénateur Lynch-Staunton: La question à laquelle je n'ai pas de réponse est la suivante: est-ce que les deux Chambres doivent siéger pour la sanction royale?

Le sénateur Nolin: Non.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je pense que la réponse est oui, mais j'aimerais bien que ce soit vérifié. Il n'est pas nécessaire que les Chambres soient en session ou que les parlementaires siègent, pour que le dépôt de la déclaration soit fait devant les Chambres.

[Traduction]

Le sénateur Lewis: C'est précisément ce que je dis. Il faudrait le vérifier.

Mme Deborah Palumbo, conseillère juridique et notaire du Sénat, Cabinet du légiste et conseiller parlementaire, Sénat du Canada: Il faudrait que la Chambre siège.

Le sénateur Lynch-Staunton: Il se peut qu'il y ait sanction royale demain alors que la Chambre des communes ne siège pas et ne siégera pas avant le mois de septembre. Cela signifie-t-il que les projets de loi pour lesquels la sanction royale a été signifiée n'entreront pas en vigueur avant septembre si cette procédure était jugée valide?

Le sénateur Lewis: C'est ce qui m'inquiétait.

Senator Lynch-Staunton: That is only in the case of a declaration, not in the case of a traditional Royal Assent. If one chamber is not sitting, you could fall back on the traditional Royal Assent ceremony to cover that fact.

Senator Lewis: It might not happen, but it could be a very practical problem if certain legislation were necessary and the Houses were not sitting.

Senator Lynch-Staunton: In the case of a declaration, neither one of them may be sitting. Then how do you have a Royal Assent when no chamber is sitting?

Senator Gigantès: What is the particular problem that is bothering Senator Lewis?

Senator Lewis: The date on which Royal Assent is deemed to have taken place might be important because the bill would not be legal until it has actually been given Royal Assent.

Senator Gigantès: What if the House of Commons is not sitting?

Senator Lewis: It says here that the declaration of Royal Assent must be reported to both Houses.

Senator Gigantès: We have had Royal Assent when the House is not sitting. They have sent an assistant Speaker and a couple of MPs who they have managed to dredge up from somewhere in Ottawa.

Senator Lewis: However, this provides for a practice which would be different from the one we now have.

Ms Palumbo: This bill is exactly the same as the bill that was introduced by Senator Murray quite a few years ago.

With regard to clause 4, it seems that Senator Nolin was right in that, if Royal Assent is reported in the Senate first, but the House of Commons is not sitting that is fine, but that is not reported as the day of Royal Assent. When the House of Commons is sitting and it is reported in the House of Commons, that is the day of Royal Assent.

Senator Lewis: The later day. If it was reported here in the Senate this week and the House of Commons did not sit until September and the report was made then, the date of Royal Assent would not be until September.

Senator Lynch-Staunton: That is right. In a situation like that, you would fall back on the traditional Royal Assent ceremony.

Senator Lewis: We have a procedure here where we sometimes provide that a report can be tabled with the clerk. If we had a provision like that it might cover that question. We could state that, where the report is filed with the clerk of each house, it would be deemed to have been reported to the house.

Senator Doody: This is probably written as it is intended to be, that is to say, if the House of Commons or the Senate wish to participate or wish to have a bill assented to, they should be in session. If they leave with no interest in a particular bill, then

Le sénateur Lynch-Staunton: C'est uniquement dans le cas d'une déclaration et non dans le cas d'une sanction royale traditionnelle. Si une chambre ne siège pas, on pourrait toujours se rabattre sur la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale.

Le sénateur Lewis: Cela pourrait ne pas se produire, mais la situation deviendrait problématique si certaines mesures législatives devaient être adoptées et que les Chambres ne siègent pas.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans le cas d'une déclaration, il se peut qu'aucune d'entre elles ne siège. Comment alors pourrait-on donner la sanction royale?

Le sénateur Gigantès: Qu'est-ce qui inquiète le sénateur Lewis au juste?

Le sénateur Lewis: La date à laquelle la sanction royale est censée avoir été octroyée pourrait être importante car le projet de loi n'aurait force de loi qu'une fois la sanction royale donnée.

Le sénateur Gigantès: Et si la Chambre des communes ne siège pas?

Le sénateur Lewis: Le projet de loi dit bien que la déclaration de sanction royale doit être présentée devant les deux Chambres.

Le sénateur Gigantès: La sanction royale a déjà été octroyée à des projets de loi alors que la Chambre ne siégeait pas. La Chambre a envoyé un vice-président et un ou deux députés qu'elle a réussi à sortir des limbes quelque part à Ottawa.

Le sénateur Lewis: Ce projet de loi prévoit cependant une méthode qui serait différente de celle qui existe actuellement.

Mme Palumbo: Ce projet de loi est exactement le même que celui qui avait été présenté par le sénateur Murray il y a quelques années.

À propos de l'article 4, il semble que le sénateur Nolin ait raison dans la mesure où, si la déclaration portant sanction est présentée au Sénat d'abord alors que la Chambre des communes ne siège pas, cette date n'est pas la date de la sanction royale. Si la Chambre siège et qu'elle est présentée à la Chambre des communes, c'est cette date qui est retenue comme étant la date de la sanction royale.

Le sénateur Lewis: La date la plus récente. Si cette déclaration était présentée au Sénat cette semaine et que la Chambre des communes ne siégeait pas avant septembre, la date de la sanction royale interviendrait en septembre.

Le sénateur Lynch-Staunton: Vous avez raison. Dans un cas comme celui-ci, on en reviendrait à la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale.

Le sénateur Lewis: Il existe une procédure ici qui nous permet de déposer un rapport auprès du greffier. Si une disposition de ce genre existait, cela réglerait peut-être la question. On pourrait dire que la déclaration serait jugée avoir été présentée à la Chambre dès qu'elle est déposée auprès du greffier de chaque Chambre.

Le sénateur Doody: Cet article a vraisemblablement été rédigé sciemment, c'est-à-dire que si la Chambre des communes ou le Sénat désire participer au processus ou sanctionner un projet de loi, les deux Chambres devraient siéger. Si un projet de loi donné

surely you cannot expect the bill to be assented to when they are absent. The two Houses of Parliament are responsible for the passage of the bill in conjunction with the Crown. If they pack up and go home, I find it difficult to have any sympathy for the urgency of the bill.

Senator Gigantès: Since my appointment fourteen and-a-half years ago, at the end of June each year when we give Royal Assent to bills, and somebody from the House of Commons wearing a Speaker's hat comes with some officials and one or two MPs, those bills have not come into effect until September when the House of Commons resumed.

Senator Lynch-Staunton: A motion has been passed allowing a minimum number of members of the house to attend as if they were sitting. They have provided for that.

The question is: when the House of Commons is not sitting, is the tabling of the declaration enough to confirm Royal Assent, or must be it be when the House is sitting? Clause 3 states, "within the first 15 sitting days". We assume the House is sitting. If that is correct, then we cannot table the written declaration unless the House of Commons is in session, so then you would fall back on the traditional Royal Assent ceremony to make sure that Royal Assent is confirmed on the date you want it to be confirmed.

Senator Buchanan: I do not see any problem here because if the House of Commons is adjourned and there are bills to be given Royal Assent, the same procedure is used that has always been used. The Royal Assent is given in the Senate and that is it. The only time clause 4 would be used would be if it is by declaration, and if the House of Commons is adjourned, you would not do it by declaration, you would do it in the usual way which is described in clause 2(a).

Senator Joyal: Today, as a member of the committee, I have been asked to pose some questions on behalf of Senator Carstairs who has been reviewing the application of the bill for the government. She has suggested — and Senator Lynch-Staunton is aware of it — some amendments to clarify some objectives of the bill. In regard to clause 3, the proposed amendment would be to delete the requirement for a written declaration. I recognize that we are not at the clause-by-clause stage at this point, but I want to inform members that this is the approach the government would like to suggest. We would not revert to the traditional procedure. I do not know if that is agreeable to the committee.

Senator Lynch-Staunton: I only received the proposed amendments last night, and I have one question. Generally, I do not see anything wrong with them.

The Chairman: We should discuss these proposed amendments while Senator Lynch-Staunton is here with us.

ne les intéresse pas particulièrement, on ne peut certainement pas s'attendre à ce que la sanction royale soit octroyée alors qu'aucune d'elles ne siège. Les deux Chambres du Parlement sont responsables de l'adoption du projet de loi de même que la monarchie. Si leurs membres font leurs valises et rentrent chez eux, j'aurai du mal à croire que le projet de loi en question devait être adopté de toute urgence.

Le sénateur Gigantès: Depuis que j'ai été nommé au Sénat il y a 14 ans et demi, chaque année, à la fin du mois de juin, lorsque nous octroyons la sanction royale à des projets de loi, et que quelqu'un de la Chambre des communes portant un chapeau de Président arrive accompagné de quelques fonctionnaires et d'un ou deux députés, ces projets de loi n'entrent jamais en vigueur avant septembre lorsque la Chambre des communes reprend ses travaux.

Le sénateur Lynch-Staunton: Une motion a été adoptée selon laquelle un nombre minimum de députés peut assister à la cérémonie comme si la Chambre des communes siégeait. Cette éventualité a été prévue.

La question qui se pose est la suivante: lorsque la Chambre des communes ne siège pas, le dépôt de la déclaration suffit-il à confirmer la sanction royale ou bien faut-il que la Chambre siège? L'article 3 dit: «dans les 15 premiers jours de séance». Cela suppose que la Chambre siège. Si tel est le cas, il est dès lors impossible de déposer la déclaration écrite à moins que la Chambre des communes ne siège, auquel cas on se rabattrait sur la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale pour s'assurer qu'elle est confirmée à la date désirée.

Le sénateur Buchanan: Je n'y vois aucune difficulté car si la Chambre des communes a ajourné et qu'il faut octroyer la sanction royale à des projets de loi, il suffit d'utiliser la même méthode qui a toujours été utilisée. La sanction royale est octroyée au Sénat, point final. L'article 4 ne s'appliquerait qu'en cas de déclaration, et si la Chambre des communes ne siégeait pas, une déclaration serait impossible et il faudrait le faire de la manière habituelle qui est décrite à l'alinéa 2a).

Le sénateur Joyal: Aujourd'hui, en ma qualité de membre du comité, on m'a demandé de poser certaines questions au nom du sénateur Carstairs qui revoit l'application du projet de loi pour le compte du gouvernement. Elle a proposé — le sénateur Lynch-Staunton le sait — certains amendements dans le but de préciser certains objectifs du projet de loi. L'amendement proposé à l'article 3 aurait pour effet de supprimer la déclaration écrite. Je me rends compte que nous n'en sommes pas encore à l'examen article par article du projet de loi, mais je voudrais informer les sénateurs du cours des choses proposé par le gouvernement. On ne pourrait pas se rabattre sur la procédure traditionnelle. Je ne sais pas si cela convient au comité.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je n'ai reçu ces propositions d'amendement qu'hier soir et je n'ai qu'une question à poser. À première vue, je n'y vois aucun inconvénient.

La présidente: Nous devrions discuter de ces propositions d'amendement avec le sénateur Lynch-Staunton.

Senator Lynch-Staunton: You may want to hear the other witnesses and then do the clause-by-clause and move the amendment. I could revert to being an *ex officio* member and participate in any discussion.

The Chairman: We cannot move amendments until we are at the clause-by-clause stage. However we, including our witnesses, should be aware of what they are.

Senator Joyal: There is no difference of interpretation with respect to clause 2. The government seems to agree with the sense of that clause. When you introduce that clause, you interpreted the bill to mean that it would mandate at least two Royal Assent ceremonies during the session. I assume that Senator Lynch-Staunton is interpreting clause 2(b) of the bill as requiring one Royal Assent ceremony for the first bill to be introduced and one for the first supply bill at each session of Parliament.

The purpose of the amendment would be to clarify that the traditional Royal Assent ceremony be required for the first bill presented for assent in a session. It would be my intention to move a further amendment to also clarify that there will be a traditional Royal Assent ceremony for at least one bill in each subsequent calendar year in the session. However, a session might extend to more than a year, and we have experienced that in our history. The requirement would be for a Royal Assent ceremony for the first bill presented for assent in a session, and for at least one bill in each subsequent calendar year in each session. This would preserve the Royal Assent ceremony as a tradition of Parliament and it would give Parliament more flexibility with the written declaration. This would be the suggestion of the government.

Senator Lynch-Staunton: Clause 2(b) refers to the first appropriation bill.

The Chairman: It says "or".

Senator Lynch-Staunton: Clause 2(b) states:

...unless the bill is the first appropriation bill or the first bill other than an appropriation bill...

Senator Nolin: In French we use the word, "et".

The Chairman: As it reads in English, it would be exactly what Senator Joyal is suggesting.

Senator Lynch-Staunton: It should be "and". That is a mistake.

When dealing with a supply bill, the Speaker of the House of Commons, in traditional wording, requests the approval of His Excellency. In the case of an ordinary bill that participation by the Speaker of the House of Commons is not required. There is that added element in the Royal Assent of a supply bill, an element which does not exist in the ordinary procedure. If nobody is bothered by eliminating "appropriation" and substituting the first "bill", I have no problems with that at all.

Le sénateur Lynch-Staunton: Peut-être devriez-vous entendre les autres témoins et passer ensuite à l'examen article par article et proposer l'amendement en question. Je pourrais redevenir un membre d'office du comité et participer à toute discussion.

La présidente: Nous ne pouvons présenter d'amendement tant que nous ne sommes pas à l'examen article par article. Nous devrions cependant, nous et nos témoins, être informés de leur teneur.

Le sénateur Joyal: L'interprétation de l'article 2 ne pose aucun problème. Le gouvernement semble être d'accord avec la portée de cet article. Lorsque vous avez présenté cet article, vous sembliez dire qu'il faudrait au moins deux sanctions royales pendant la session. Je suppose que l'interprétation que donne le sénateur Lynch-Staunton de l'alinéa 2b) du projet de loi est qu'il faudrait une cérémonie d'octroi de la sanction royale dans le cas du premier projet de loi à être introduit et une autre dans le cas du premier projet de loi de crédits à l'ouverture de chaque session du Parlement.

L'amendement proposé aurait pour objet de préciser que la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale sera effectuée dans le cas du premier projet de loi présenté lors d'une session. J'ai l'intention de proposer un autre amendement qui aurait pour but de préciser que l'octroi de la sanction royale serait effectué dans le cas d'au moins un projet de loi chaque année civile que dure la session. Cependant, une session pourrait durer plus d'un an et cela s'est déjà vu. La sanction royale serait octroyée dans le cas du premier projet de loi présenté lors d'une session et dans le cas d'au moins un projet de loi chaque année civile subséquente de chaque session. Ainsi, la cérémonie d'octroi de la sanction royale demeurerait une tradition du Parlement et la déclaration écrite lui donnerait plus de souplesse. C'est ce que propose le gouvernement.

Le sénateur Lynch-Staunton: L'alinéa 2b) renvoie au premier projet de loi de crédits.

La présidente: Il dit: «or», dans la version anglaise.

Le sénateur Lynch-Staunton: Dans la version anglaise, l'alinéa 2b) dispose:

...unless the bill is the first appropriation bill or the first bill other than an appropriation bill...

Le sénateur Nolin: Dans la version française, on utilise le mot: «et».

La présidente: Je lis la version anglaise et ce serait exactement ce que le sénateur Joyal propose.

Le sénateur Lynch-Staunton: Ce devrait être: «and». C'est une erreur.

Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi de crédits, le Président de la Chambre des communes, selon le libellé traditionnel, demande l'approbation de Son Excellence. Dans le cas d'un projet de loi ordinaire, cette participation de la part du Président de la Chambre des communes n'est pas nécessaire. Cet élément vient s'ajouter dans la sanction royale octroyée à un projet de loi de crédits, élément qui n'existe pas dans la procédure ordinaire. Si personne ne voit d'inconvénient à ce qu'on supprime «de crédits» et qu'on dise simplement le premier «projet de loi», cela me convient.

Senator Joyal: The objective of the bill is to maintain the ceremony, that we retain the tradition so it will not be eliminated from the practice of the House of Commons. That is also the purpose of the motion.

There would be an amendment to clause 2 to have Royal Assent for at least one bill in each calendar year. It would be repeated in clause 3 and, if the new clause 3 is adopted, there would be a new clause 7 which would be only a technical amendment which would be made necessary by the inclusion of the new clause.

Senator Buchanan: Clause 7?

Senator Joyal: We would have a new clause 7 of the bill. There will be a renumbering of the clauses of the bill.

Senator Buchanan: Clause 5 becomes 6 and then 7.

Senator Joyal: Yes, we would renumber the clauses.

Senator Bolduc: There would be a new clause 3 and you said that there would not be the written declaration. How would it read?

Senator Joyal: Have the amendments been circulated?

The purpose of the new clause is to ensure that written declaration would not be invalid if the requirement for a traditional ceremony in each subsequent calendar year in a session was not met.

Senator Buchanan: The intent is to ensure that the present Royal Assent ceremony is continued once a year.

Senator Joyal: Yes. It will not change the objective that Senator Lynch-Staunton is pursuing with the bill, which is to ensure that the government has the capacity to function and, if we are faced with a situation of having to resort to a faster way of sanction, that it is still possible. That is the purpose of the new clause 7.

Senator Bolduc: I may be wrong, but if I remember our lengthy discussion with Senator MacEachen and Senator Stewart, the royal assent of the first supply bill in each year has some profound meaning. Unfortunately, Senator Stewart is not here to explain his own point of view, but he might be interested in having a discussion with you.

Senator Lynch-Staunton: The difference is that, with a supply bill, the Speaker of the House, after the ordinary bills have been given Royal Assent, then turns to the Governor General and advises him that supplies have been voted and humbly requests His Honour's assent. That is done to stress the importance of the House of Commons' role in determining supplies. Then the clerk brings the bill to the front, reads it, and brings it back.

Ms Palumbo: The purpose of referring to it in the bill is so that, somewhere down the road, we do not lose sight of the difference between those two ceremonies.

Senator Lavoie-Roux: At the National Assembly, on occasion, the Lieutenant Governor would attend.

Le sénateur Joyal: L'objectif poursuivi par le projet de loi est de conserver la cérémonie, de préserver cette tradition pour qu'elle ne disparaisse pas des formalités en usage à la Chambre des communes. C'est également l'objet de la motion.

Un amendement serait proposé à l'article 2 pour que la sanction royale soit octroyée à au moins un projet de loi chaque année civile. Cet amendement serait repris à l'article 3 et, si le nouvel article 3 était adopté, il y aurait un nouvel article 7 qui ne serait qu'un amendement de pure forme rendu nécessaire par l'introduction du nouvel article.

Le sénateur Buchanan: L'article 7?

Le sénateur Joyal: L'article 7 serait nouveau. Il faudrait renuméroter les articles du projet de loi.

Le sénateur Buchanan: L'article 5 deviendrait 6 et puis viendrait 7.

Le sénateur Joyal: Oui, il faudrait renuméroter les articles.

Le sénateur Bolduc: Il y aurait un nouvel article 3 et vous avez dit qu'il n'y aurait pas de déclaration écrite. Quel en serait le libellé alors?

Le sénateur Joyal: Les amendements ont-ils été distribués?

Ce nouvel article a pour but de s'assurer qu'une déclaration écrite ne serait pas invalidée s'il n'était pas possible de tenir une cérémonie traditionnelle chaque année civile subséquente d'une session.

Le sénateur Buchanan: Il s'agit en fait de s'assurer que l'actuelle cérémonie d'octroi de la sanction royale aura lieu une fois par an.

Le sénateur Joyal: Oui. Cela ne changera rien à l'objectif poursuivi par le sénateur Lynch-Staunton, qui est de veiller à ce que le gouvernement puisse fonctionner et il est toujours possible, si le cas se présentait, de recourir à une méthode d'octroi de la sanction royale plus rapide. C'est ce qui explique le nouvel article 7.

Le sénateur Bolduc: J'ai peut-être tort, mais si je me souviens bien de notre longue discussion avec les sénateurs MacEachen et Stewart, la sanction royale octroyée au premier projet de loi de crédits chaque année est lourde de sens. Le sénateur Stewart n'est malheureusement pas ici pour expliquer son point de vue, mais il voudra peut-être s'entretenir avec vous.

Le sénateur Lynch-Staunton: La différence vient du fait que, avec un projet de loi de crédits, le Président de la Chambre, une fois la sanction royale octroyée au projet de loi ordinaire, se tourne vers le Gouverneur général et l'informe que les crédits ont été votés et demande humblement l'assentiment de Son Excellence. Ce cérémonial sert à souligner l'importance du rôle que joue la Chambre des communes dans l'établissement des crédits. Le greffier apporte alors le projet de loi devant, le lit et le rapporte.

Mme Palumbo: S'il en est question dans le projet de loi, c'est pour ne pas perdre de vue un jour la différence qui existe entre ces deux cérémonies.

Le sénateur Lavoie-Roux: À l'Assemblée nationale, le lieutenant-gouverneur assiste parfois à cette cérémonie.

[Translation]

The sponsor of the bill and the opposition spokesperson would both go to the Lieutenant Governor.

[English]

The bill would be explained in a few lines and then the formal signing would take place.

Why not go to the Governor General if the House of Commons is not sitting?

Senator Lynch-Staunton: The procedures, when they are written out, I hope will include that a member or more of each house is present at the actual declaration to witness that it actually took place on the day it took place. That should certainly be part of the procedure.

Ms Palumbo: That was recommended. What Senator Lynch-Staunton recommended was part of Senator Molgat's report in the 1980s. It was certainly recommended by at least one committee.

The Chairman: Our researcher has pointed out that is not something which should be in the statute. It is part of regulations and developing a procedure.

Senator Bolduc: The situation is a little different because we do not see the Governor General very often, since he is constantly travelling all over Canada.

Senator Lavoie-Roux: A judge of the Supreme Court can replace him and that often happens now.

Senator Bolduc: We should not go to the Supreme Court to ask them to give Royal Assent to a bill. It must be done somewhere in Parliament.

Senator Lavoie-Roux: The Supreme Court comes to us.

Senator Doody: I have a sense of déjà vu. We went through this whole process a few years ago.

[Translation]

Senator Nolin: With your permission, I would like to go back to paragraph 2(a). It is important that that aspect be maintained for historical reasons. The conventions that surround and complete our laws are near and dear to Canadians. Today, we have a tendency to ignore the historical importance of the terms used to introduce appropriation bills. It would be unfortunate if we forgot that history in favour of a more expeditious procedure more in keeping with modern ways. To some extent, it's a bit as though we decided to abandon royal prerogative. I have problems with the amendment moved by the government. I understand that the government also wants to align itself with a bill intended to modernize procedure. In my opinion, we would be going a bit too far. Personally, I want to maintain the protocol surrounding royal assent, for the first appropriation bill, among others. That is a personal comment.

[Français]

Le parrain du projet de loi ou la marraine et le porte-parole de l'opposition se rendaient chez le lieutenant-gouverneur.

[Traduction]

Une brève explication du projet de loi est donnée, puis la cérémonie officielle de signature a lieu.

Pourquoi ne pas s'adresser au Gouverneur général si la Chambre des communes ne siège pas?

Le sénateur Lynch-Staunton: Lorsqu'elles seront établies, j'espère que les procédures exigeront la présence d'un ou de plusieurs membres de chaque chambre lorsque la déclaration sera présentée pour qu'ils puissent témoigner que cette cérémonie a bel et bien eu lieu au jour dit. Cela devrait faire partie des formalités.

Mme Palumbo: C'est ce qui avait été recommandé. Ce que le sénateur Lynch-Staunton recommandait faisait partie du rapport du sénateur Molgat dans les années 1980. Un comité au moins l'avait déjà recommandé.

La présidente: Notre attaché de recherche me dit que cela ne devrait pas figurer dans la loi, mais dans les règlements où toutes les modalités sont établies.

Le sénateur Bolduc: La situation est un peu différente car nous ne voyons pas souvent le Gouverneur général qui se déplace constamment de par le Canada tout entier.

Le sénateur Lavoie-Roux: Un juge de la Cour suprême peut le remplacer et d'ailleurs, c'est ce qui se produit le plus souvent maintenant.

Le sénateur Bolduc: Nous ne devrions pas demander à un juge de la Cour suprême d'octroyer la sanction royale à un projet de loi. Cela doit se faire quelque part au Parlement.

Le sénateur Lavoie-Roux: C'est la Cour suprême qui vient à nous.

Le sénateur Doody: J'ai une sensation de déjà vu. Nous sommes déjà passés par tout ce processus il y a quelques années.

[Français]

Le sénateur Nolin: Je voudrais revenir, si vous me le permettez, au paragraphe 2 alinéa a). Il est important que l'on maintienne cet aspect pour des raisons historiques. Dieu sait que notre pays a à cœur les conventions qui entourent et complètent les lois. Il y a une importance historique derrière cette phraséologie des lois d'appropriation de crédits qu'aujourd'hui on a tendance à ignorer. Il serait malheureux que nous oublions cela à la faveur d'une procédure que l'on veut plus expéditive et plus respectueuse de la modernité. C'est un peu comme si on décidait d'abandonner la prérogative royale. J'aurais des problèmes avec l'amendement proposé par le gouvernement. Je comprends que le gouvernement veut aussi se joindre à un projet de loi qui veut moderniser la procédure. À mon avis, on irait un peu trop loin. Personnellement, je tiens à ce qu'on garde le protocole entourant la sanction royale, entre autres, pour le premier projet de loi de crédits. J'en fais un commentaire personnel.

[English]

The Chairman: I am somewhat reassured by clause 2(a). I intend to support this bill as amended, but I do have some personal reservations about it because Royal Assent is the last vestige of *raison d'être* for our Usher of the Black Rod. It is the original reason behind the Senate having an Usher of the Black Rod and it is a fine piece of theatre.

Senator Lynch-Staunton: I share those reservations, but if there are fewer ceremonies, they can be done in the style they merit and given the importance and the promise that they merit. We can announce them ahead of time. It will not be a carnival or show. We explain by the ceremony the link between the two Houses and our head of state. As you saw last week and will probably see tomorrow, Thursday, it is inspiring for those who see it for the first or second time.

Senator Joyal: We rarely see Her Majesty, or the Governor General who represents Her Majesty in the Senate chamber. Their presence or the authority they represent in our system is represented by the mace. This is where the symbols lie. When the Usher of the Black Rod is walking behind the mace, he is walking behind the symbol of the authority. We should not imply that, because we are redefining the procedure, we are diminishing the role of that person in our constitutional history.

The procession is the most important element. It calls us and the public who is watching to the attention that this is the procedure by which enactment of legislation starts and continues. As long as the mace is in place, we must respect certain rules. This is the way the system has developed. I feel as much respect for the institution when the mace is presented and it lies on the table than I would feel if we were honoured by the presence of the monarch or of the Governor General. It is certainly not the same but I do not feel that we are diminishing the role of those persons.

Senator Bolduc: If we have Royal Assent only once or twice a year then perhaps the Governor General will attend.

The Chairman: Mr. Aimers is our next witness. Please proceed.

Mr. John Aimers, Dominion Chairman, The Monarchist League of Canada: I disagree with the thrust and the subtext, which inadvertently appear in the bill that Senator Lynch-Staunton is proposing.

I do not doubt for a second that Bill S-15 has been proposed to expedite public business and promote efficiency. However, as with many simple propositions, closer scrutiny suggests many difficulties. We find this bill inappropriate, unnecessary and ill-advised.

The proponents of the legislation argue that it provides an option, an alternative, to the current practice of giving Royal Assent. In fact, once one offers an expedient option, given the pressures and reality of time in your world and in the world today

[Traduction]

La présidente: L'alinéa 2a) me rassure quelque peu. J'ai l'intention de prêter mon appui à ce projet de loi sous sa forme modifiée, mais j'exprimerai certaines réserves personnelles car la sanction royale est le dernier vestige de la *raison d'être* de notre huissier du Bâton noir. C'est ce qui explique la présence d'un huissier du Bâton noir au Sénat et c'est un cérémonial tout à fait agréable.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je partage les réserves que vous exprimez, mais s'il y a moins de cérémonies, elles peuvent avoir lieu avec tout l'apparat qu'elles méritent en fonction de leur importance. Nous pouvons les annoncer à l'avance. Ce ne sera pas un carnaval ou un spectacle. La cérémonie explique le lien qui existe entre les deux Chambres et notre chef d'État. Comme vous l'avez vu la semaine dernière et que vous le verrez vraisemblablement demain, jeudi, elle est une source d'inspiration pour ceux qui y assistent pour la première ou la deuxième fois.

Le sénateur Joyal: Nous voyons rarement Sa Majesté ou le Gouverneur général qui représente Sa Majesté au Sénat. La Masse représente leur présence ou l'autorité qu'ils représentent dans notre régime de gouvernement. Ce sont des symboles. Lorsque l'huissier du Bâton noir marche derrière la Masse, il marche derrière le symbole de l'autorité. Nous ne devrions pas conclure du fait que nous redéfinissons les formalités, que nous réduisons le rôle de cette personne dans notre histoire constitutionnelle.

La procession est l'élément le plus important. Elle nous rappelle, à nous et au public qui y assiste, que c'est la procédure selon laquelle les lois entrent en vigueur. La Masse nous impose le respect de certaines règles. C'est ainsi que le système s'est développé. Je suis tout aussi respectueux de l'institution lorsque la Masse est présentée et qu'elle repose sur la table que si nous étions honorés de la présence de la souveraine ou du Gouverneur général. Ce n'est certainement pas la même chose, mais je ne pense pas que nous réduisions pour autant le rôle de ces personnes.

Le sénateur Bolduc: Si la sanction royale n'a lieu qu'une ou deux fois par an, le Gouverneur général sera peut-être alors en mesure d'y assister.

La présidente: M. Aimers est notre témoin suivant. Vous avez la parole.

M. John Aimers, président du dominion, Ligue monarchiste du Canada: Je ne suis pas d'accord avec la portée du projet de loi et ce qui y a été ajouté, qui figure par mégarde dans le projet de loi proposé par le sénateur Lynch-Staunton.

Je ne doute pas un instant que le projet de loi S-15 a été proposé pour faciliter la gestion des affaires publiques et rentabiliser les choses. Cependant, comme c'est le cas de toute proposition simple, de nombreux problèmes apparaissent lorsqu'on en fait un examen plus serré. Nous estimons que ce projet de loi est contre-indiqué, inutile et malvenu.

Les promoteurs de cette loi prétendent qu'elle offre une option, une solution de rechange à la méthode actuelle d'octroi de la sanction royale. En fait, dès qu'on propose une option plus rapide, elle devient souvent la norme et ce, en raison des pressions que

generally, the alternative often becomes the norm. We can all think of examples in public life when one's own innovative precedent becomes settled practice. Options allow too much discretion. They presume too much on goodwill. They suggest too little importance than we believe is attached to the ceremony and the process that we are considering today.

Some years ago, Canada Post decided to allow an option vis-à-vis the purpose of definitive postage stamps. It offered the Canadian flag as an option to the definitive bearing the portrait of Her Majesty. I should add that a loyal, constitutionally-minded Crown corporation might never have forced Canadians to make that choice. By squirreling away the Queen stamps into the bottom of obscure drawers and by making the flag stamps easily available in a variety of formats, the option very nearly became the rule. The non-ceremonious option for Royal Assent would also very quickly become, and be considered, the norm.

The proponents of this bill also say that their alternative method of giving Royal Assent would result in a greater convenience for the Governor General or his representative, as well as for senators and MPs. This may be so, but those arguing the point have lost the perspective, perhaps unattractive to many in this era, that public service is a burdensome responsibility, and rightly so. For the same reason that we do not pay senators or MPs an indemnity comparable to salaries in corporate Canada, the Queen, who is part of this Parliament, may find it inconvenient to get out of bed in the morning to peruse the tabloids, shake the 1,000th mayor's hand, accept the 10,000th bouquet from a nervous child, cut the 100,000th ribbon of the museum or hospital or library or whatever. The essence of constitutional monarchy, if we learn anything from it, is a sense of duty and obligation, the subsuming of personal preference and will to the imperatives of public service.

Even if what this bill proposes indeed resulted in a life more personally convenient for His Excellency or the justices of the court who normally deputize, or even parliamentarians generally, that is not the point. It cannot be weighed equally with the much greater inconvenience resulting from, not the abandonment of forms and ceremonies themselves, but the implicit invitation to ignore the constitutional reality that underlies them and that constitutes the underpinning of all we enjoy and so often take for granted in this Dominion.

The average Canadian who is expected to be at his or her desk 48 weeks of the year, would not feel that the schedule of Parliament sittings was so extensive that the hour taken here or there for Royal Assent would prove to be an extensive, significant barrier to the passage of legislation and to the substantive deliberations of those chambers. The laws passed by Parliament, after all, seriously affect and change the lives of ordinary Canadians. Laws should not be enacted with dispatch, but rather with solemnity. It is good for senators and members of the Commons to pause and reflect on the significance of their actions, as the Queen's delegate gives Royal Assent.

existent et du manque de temps qui est votre lot quotidien ainsi que celui du monde d'aujourd'hui en règle générale. Nous pouvons tous citer des exemples de la vie publique où nous constatons qu'un précédent original se transforme en méthode établie. Les options ouvrent trop la porte à la discrétion et dépendent trop de la bonne volonté de chacun. Elles attachent trop peu d'importance à la cérémonie et au processus que nous étudions aujourd'hui.

Il y a quelques années, la Société canadienne des postes avait décidé d'offrir un choix aux acheteurs de timbres de la série ordinaire en proposant, outre le portrait de Sa Majesté, le drapeau canadien. Je dois ajouter qu'un organisme d'État loyal et respectueux de la Constitution n'aurait jamais forcé les Canadiens à faire ce choix. En reléguant les timbres portant effigie de la reine au fin fond de tiroirs obscurs et en offrant à tout venant les timbres frappés du drapeau sous une variété de formats, ce choix est devenu la règle ou presque. Ainsi, la sanction royale octroyée sans cérémonie deviendrait également rapidement la norme et serait considérée comme telle.

Les adeptes de ce projet de loi disent également que l'autre méthode d'octroi de la sanction royale serait plus commode pour le Gouverneur général ou son suppléant, de même que pour les sénateurs et députés. C'est peut-être le cas, mais ceux qui en sont partisans ont perdu de vue le fait, sans doute peu intéressant pour beaucoup en cette époque, que le service public est une charge et ce, à juste titre. Pour la même raison que nous ne versons pas aux sénateurs ou aux députés un traitement comparable à celui des dirigeants d'entreprise, la reine, partie intégrante de ce Parlement, pourrait être dérangée par le fait de devoir sortir de son lit le matin pour feuilleter les journaux, pour serrer la main du millième maire, pour accepter le dix millième bouquet d'un enfant qui a le trac, pour couper le cent millième ruban d'un musée, d'un hôpital ou d'une bibliothèque. S'il faut retenir une chose, c'est que la monarchie constitutionnelle tire sa valeur du sens du devoir et de l'obligation, les impératifs du service public passant avant les préférences et les désirs personnels.

Même si ce que ce projet de loi propose rendait la vie plus facile à Son Excellence ou aux juges de la cour qui le représentent normalement, ou même aux parlementaires en général, là n'est pas la question. On ne peut pas le comparer au désagrément encore plus important que serait non pas l'abandon des formalités et des cérémonies, mais l'invitation implicite à laisser de côté la réalité constitutionnelle qui les sous-tend et qui représente le fondement même de tout ce que nous apprécions dans ce Dominion et que nous tenons souvent pour acquis.

Le Canadien moyen qui doit travailler 48 semaines par an ne pense sans doute pas que le calendrier des séances du Parlement est si chargé que l'heure prise ici ou là pour octroyer la sanction royale constitue un obstacle important à l'adoption de textes législatifs et aux débats de fond de ces Chambres. Après tout, les lois adoptées par le Parlement touchent et changent sérieusement la vie du Canadien moyen. Les lois ne devraient pas être promulguées avec célérité, mais avec solennité. Il est bon que les sénateurs et les députés s'arrêtent pour réfléchir à la signification de leurs actes, alors que le délégué de la reine octroie la sanction royale.

Senator Carstairs suggested in her remarks on May 14, which you can find on page 1515 of the *Debates of the Senate*, that this legislation only alters ceremony and form, and not substance, that it would not touch the "office of Queen", that inelegant phrase entrenched in the Constitution. She may be correct in a legal sense, although passage of the bill might invite a court challenge on the point. But morally and in reality, such is not the case. Removing the monarch, or her representative, from the normal performance of an act that is accomplished through physical presence, as well as by dictate of the Constitution, is a most serious step. The present Royal Assent symbolizes the monarch, represented by a person duly authorized, giving approval of bills after they have been passed by the two Houses of Parliament.

The new proposed method, which would become the norm, done as it were off the stage of the Government House, would change that symbolism, making it more like the American president signing bills at the White House. There would therefore be a shift from a fundamental monarchical symbolism to an inherently republican one, a change that the media, and thus the public, is sure to pick up and focus on.

Present practice, on the other hand, offers an appropriate symbolic picture to the country of what its Constitution and its institutions are. Such a picture is important for sustaining a sense of what it is to be Canadian. Watering it down would constitute an erosion of our institutions. The monarch is a part of Parliament as much as the Senate and Commons. By what logic does the monarch remain publicly and visibly as much a part of that Parliament as if, heretofore, a representative is to be discouraged from his physical premises and told to conduct his responsibilities by mail?

Again, why should Canadians copy the United Kingdom and other Commonwealth countries if their practice is arguably inferior? We should strive to develop a model that the rest of the Commonwealth may wish to follow, as, in our opinion, their forms of Royal Assent are unsatisfactory.

It is vital that the Canadian practice be retained, despite the fact that it was dropped at Westminster. In the United Kingdom, the Sovereign frequently performs a variety of constitutional acts in person, whereas Her Majesty has not opened a Canadian Parliament personally since 1977, and it is nearly 60 years since Royal Assent was given in Ottawa by a monarch, in that case, by His Majesty George VI. He was another man who found the Royal duty unexpectedly thrust upon him inconvenient, but who performed that duty to the day of his death.

Royal Assent is the culmination of a process of lawmaking that begins each session with a Speech from the Throne. In the Speech from the Throne, all three parts of Parliament are assembled together in one place. They separate for debate, discussion and decision. For Royal Assent, the last stage in the process, they are now, most appropriately, brought together again. The proposed

Dans les observations qu'elle a faites le 14 mai dernier et que vous pourrez trouver à la page 1515 des *Débats du Sénat*, le sénateur Carstairs a déclaré que cette loi ne modifiait que le cérémonial et la forme et non pas le fond et qu'elle n'aurait aucune incidence sur «l'office de la Reine», expression inélégante encastrée dans la Constitution. Il se peut qu'elle ait raison sur le plan juridique, même si l'adoption de ce projet de loi pouvait être contestée devant les tribunaux. Mais elle n'a pas raison sur le plan moral et dans la réalité. Soustraire la reine, ou son représentant, à l'exécution normale d'une tâche accomplie par une présence physique, tâche que dicte également la Constitution, est une décision très grave. La sanction royale actuelle symbolise la souveraine, représentée par une personne dûment autorisée, qui donne son assentiment aux projets de loi après qu'ils ont été adoptés par les deux Chambres du Parlement.

La nouvelle méthode proposée, qui deviendrait la norme et qui serait accomplie chez le Gouverneur général, changerait ce symbolisme et cette procédure ressemblerait davantage à ce que fait le président américain lorsqu'il signe des projets de loi à la Maison-Blanche. On passerait donc d'un symbolisme monarchique fondamental à un symbolisme purement républicain, changement d'éclairage auquel les médias, et par conséquent le public ne manqueraient pas de s'intéresser.

Par contre, la procédure actuelle offre aux Canadiens une image symbolique appropriée de ce que représentent la Constitution et ses institutions. Ce symbolisme est important dans la mesure où il traduit l'identité canadienne. L'édulcorer équivaudrait à une érosion de nos institutions. La souveraine faite partie intégrante du Parlement tout comme le Sénat et la Chambre des communes. Dans quelle mesure peut-on dire que la présence de la reine sera tout aussi visible qu'auparavant si dorénavant on demande à son représentant de ne plus être sur place et de se décharger de ses responsabilités par courrier?

Là encore, pourquoi les Canadiens devraient-ils copier le Royaume-Uni et les autres pays du Commonwealth si l'usage en cours dans ces pays est de toute évidence inférieur au nôtre? Nous devrions nous efforcer d'établir un modèle dont le reste du Commonwealth voudra s'inspirer étant donné que leurs modalités d'octroi de la sanction royale sont, à notre avis, insatisfaisantes.

Il est d'une importance capitale que la procédure canadienne soit maintenue, même si cette procédure a été abandonnée à Westminster. Au Royaume-Uni, la souveraine accomplit fréquemment toute une série de tâches constitutionnelles en personne alors que Sa Majesté n'a pas inauguré de législature canadienne en personne depuis 1977 et que cela fait près de 60 ans que la sanction royale n'a pas été octroyée à Ottawa par un monarque et en l'espèce, c'était Sa Majesté George VI. Voilà un autre homme qui estimait peu commode de devoir exercer cette fonction royale au pied levé, mais qui l'a fait jusqu'au jour de sa mort.

La sanction royale est le point culminant d'un processus d'établissement de lois qui commence chaque session par le discours du trône. Lors de cette cérémonie, les trois composantes du Parlement sont réunies en un seul endroit. Elles se séparent à l'étape des débats, des discussions et des décisions. Pour la sanction royale, qui est la dernière étape de ce processus, elle

change to the assent process would divide Parliament because there would be no such coming together again, with written assent to bills being sent to each house separately.

As senators know, in common with experienced mediators or meeting chairs, it is only really in person, not via video-conferencing or communications in writing, that one can tell the mettle of those with whom they speak. The set of a person's eye, the quality of their grip, the aura of their presence, betrays much. These are tangible things. So are manual acts in our society, in our body politic. These manual, physical acts performed in public have a deep resonance in both our daily lives and in the nation's consciousness, whether it is the crowning of a sovereign, the bow of respect to a judge or to the Speaker of the House of Commons, making a sign of reverence before an altar, or rising to welcome a guest to your home or office. They emphasize, by what they represent, some very vital element of the essential elements of our national fabric. Repeat the Royal Assent 100,000 times and you still cannot do it often enough. The presence of the Crown reminds us all, its subjects, that there is another level of authority in our society above and beyond the vicissitudes and discontinuity of jockeying for position, appeals for votes, seeking to gain advantage of partisan politics.

Having this level of authority at the Crown level guarantees that we are a nation based on the rule of law, not on the whims of even enlightened leaders. It guarantees that this process is achieved and is exemplified by another human being, not by the presence of a mace. We owe our deepest allegiance to another human being, not to abstractions, not to symbols — important though they be. It is an institution, personified by a sovereign, represented by the Governor General, who stands apart from the fray, who quite understandably and properly dominates much of the proceedings of partisan political life.

In the same way, I would argue that much of the value of this institution, the Senate, surely lies in its standing at one remove from the partisanship of the Commons. The Crown stands at an even more remote second degree of distance from contention. The Crown reminds all politicians that their power is not theirs, but that it is lent for a sometimes short and an always unpredictable season. The nod of the head signifying assent will probably never be denied in my lifetime. The importance of the Crown lies not in the power it could wield, rather, it stems from the fact that it denies ultimate power to others who would love to wield it. The customary nod could turn to a shake of disapproval, if the customs and laws of our Parliament and Constitution were violated. This is the surest check on the untrammelled exercise of power by a popular political executive and its mandarin cohorts.

sont de nouveau à juste titre rassemblées. Le changement proposé à la procédure d'octroi de la sanction royale diviserait le Parlement car ses diverses composantes ne seraient plus rassemblées, une sanction écrite étant adressée à chaque Chambre séparément.

Comme les sénateurs le savent, et c'est ce que vous avez en commun avec les médiateurs chevronnés ou les présidents de réunion, ce n'est qu'en personne, et non pas par des vidéoconférences ou des communications écrites, qu'on peut porter un jugement sur la valeur de ceux qui s'expriment. Le regard, le cran et la présence dégagée en disent long sur une personne. Ce sont des éléments tangibles. Tout comme le sont les tâches manuelles dans notre société, au sein de notre corps politique. Ces tâches manuelles, physiques effectuées en public pèsent lourd dans notre vie quotidienne et dans la conscience de la nation, qu'il s'agisse de couronner un souverain, de faire la révérence en présence d'un juge ou du président de la Chambre des communes, de faire la génuflexion devant un autel ou de se lever pour accueillir un invité chez vous ou dans votre bureau. De par ce qu'ils représentent, ces gestes polarisent un élément capital de la composition même de notre société. Même si vous octroyiez la sanction royale 100 000 fois, ce ne serait toujours pas suffisant. La présence de la monarchie nous rappelle à tous, à nous ses sujets, qu'il existe une autorité dans notre société qui se situe au-dessus des vicissitudes quotidiennes, du maquignonnage, de la sollicitation servile de voix et de la politique sectaire.

Le fait que la monarchie occupe cette position d'autorité assied le principe selon lequel nous sommes une nation régie par la suprématie du droit et non par les humeurs de dirigeants même éclairés. Cette position garantit que cette procédure est menée et représentée par un autre être humain, non par la présence d'une masse. Nous devons notre allégeance la plus profonde à un autre être humain, non à des abstractions, non à des symboles, quelle que soit leur importance. C'est une institution, personnifiée par une souveraine, représentée par le Gouverneur général, qui se tient à l'écart du menu fretin et qui, à juste titre, domine le simple cadre des débats de la vie politique partisane.

Dans le même ordre d'idées, je dirais que cette institution, le Sénat, tire une grande partie de sa valeur du fait qu'elle est éloignée des débats sectaires à la Chambre des communes. La monarchie, elle, est encore plus éloignée de ces débats. Elle rappelle à l'ensemble de la classe politique que son pouvoir ne lui appartient pas, mais qu'il lui est prêté pour un temps parfois bref et toujours imprévisible. Approuver de la tête pour signifier la sanction n'est pas un acte qui disparaîtra de mon vivant vraisemblablement. L'importance de la monarchie ne repose pas sur le pouvoir qu'elle pourrait exercer avec autorité; elle est, au contraire, le dernier recours contre ceux qui voudraient abuser de ce pouvoir. L'assentiment quasi automatique de la tête pourrait se transformer en un refus si les traditions et les lois de notre Parlement et de notre Constitution devaient être enfreintes. C'est la garantie la plus sûre contre tout exercice sans entraves du pouvoir par un exécutif politique composé d'élus assorti de son aréopage de mandarins.

Who benefits from the passage of this bill? Does the virtual abolition of the ceremony of Royal Assent that would follow the adoption of this legislation, now uniquely Canadian in its form, add one ounce of freedom to those liberties that Canadians possess? Does it improve by one factoid Canadian's abysmal ignorance of their Constitution and history? Does it somehow improve the quality of the legislation passed by the House of Commons and the Senate? Does it add one chicken to any pot? Or rather, does it place a skewer through the heart of an institution? Does it banish the role of Queen and Parliament from a stately throne and consign it to a secretarial act performed at a distant functional desk some miles away? Does it actually remove one tiny occasional reality check on the political ruling class?

How often in this world have we not seen that the abandonment of the forms of civility is but a prelude to the abandonment of the civil behaviour itself.

This bill ignores another practical and rather human aspect of the role of the Canadian Crown, that of reconciling. Legislation has often been bitterly contested, the subject of general study and debate for years, culminating in a slow and contentious passage through both Houses of Parliament. It is rare for even less controversial legislation not to make some fraction of the population feel disquiet. How appropriate it is then for the Crown to perform personally the final act of this process, to reconcile, to soothe and to reassure. Hundreds of thousands of Ontarians wrote to the Lieutenant Governor about some of the controversial legislation passed by the Ontario legislature. Mr. Diefenbaker, after a year of bitter debate over the national flag, nonetheless attended its raising on Parliament Hill in January, 1965. This was a flag authorized by Royal Proclamation, and he attended to reconcile, to soothe, to reassure and to remind us that the rule of law had been attained, that the customs, traditions and procedures of Canada's Parliament and Constitution had been met, and that people's debate had been transformed into an act of Parliament, demanding all to obey it, whatever their personal opinions, for the sake of the greater community. Equally implicitly, it reminded them that those same procedures, that very rule of law, will be vigilantly safeguarded to allow them to agitate for the change or repeal of that act, whether by parliamentary amendment or following the result of an election.

In expressing their views, no matter how unpopular they are, no matter how contradictory to prevailing wisdom, no matter how uncongenial to the government of the day, those Canadians need not fear the midnight knock on the door, the warrant executed by a suborned judge, enforced by a politicized military nor the censoring of the letters to the editor in *The Globe and Mail*, nor my right to speak freely before this committee. Most of the world does not enjoy such assurances, nor can they go to bed with such equanimity. Most of the world does not live under a constitutional monarchy.

À qui profite l'adoption de ce projet de loi? L'abolition virtuelle de la cérémonie d'octroi de la sanction royale qui suivrait l'adoption de ce texte de loi, cérémonie purement canadienne, ajoute-t-elle un iota de liberté à celle que les Canadiens possèdent déjà? Améliore-t-il d'un iota l'ignorance abyssale que manifestent les Canadiens envers leur Constitution et leur histoire? Améliore-t-il de quelque façon que ce soit la qualité des mesures législatives adoptées par la Chambre des communes et par le Sénat? Ce projet de loi ajoute-t-il quoi que ce soit? Au contraire, ce projet de loi ne perce-t-il le coeur d'une institution? Ne ramène-t-il pas le rôle de la reine et du Parlement à une banale tâche administrative accomplie dans un bureau fonctionnel distant de quelques kilomètres? Ne soustrait-il pas en fait un minuscule rappel à l'ordre à la classe politique au pouvoir?

Combien de fois en ce monde avons-nous constaté que l'abandon des formes de civilité entraînait tôt ou tard l'abandon de la civilité elle-même?

Ce projet de loi passe sous silence un autre aspect pratique et plutôt humain du rôle de la monarchie canadienne, celui de la réconciliation. Les textes de loi ont souvent été amèrement contestés, ont fait l'objet d'études et de débats pendant des années, avec pour point culminant leur adoption lente et litigieuse par les deux Chambres du Parlement. Il est rare que des mesures législatives même moins controversées n'inquiètent pas une partie de la population. N'est-il pas tout indiqué alors que la reine pourra jouer personnellement le dernier acte de ce processus, qui est de réconcilier, de calmer et de rassurer. Des centaines de milliers d'Ontariens ont écrit au lieutenant-gouverneur au sujet de certaines mesures législatives litigieuses adoptées par l'assemblée législative de l'Ontario. M. Diefenbaker, après un an d'âpres débats sur le drapeau national, était tout de même présent lorsqu'il fut hissé sur la colline du Parlement en janvier 1965. Ce drapeau avait été sanctionné par proclamation royale, et il a assisté à la cérémonie pour réconcilier, calmer, rassurer et nous rappeler que la primauté du droit était souveraine, que les coutumes, traditions et procédures du Parlement du Canada et de la Constitution canadienne avaient été respectées et que le débat populaire s'était transformé en une loi du Parlement, demandant à tous d'y obéir, quelles que soient leurs opinions personnelles et ce, pour le bien public. Tout aussi implicitement, cela leur rappelait que ces mêmes procédures, cette même primauté du droit, seraient défendues avec vigilance si les Canadiens voulaient présider à des changements ou à l'abrogation de cette loi, que ce soit au moyen de modifications adoptées par le Parlement ou à la suite d'élections.

En exprimant leurs points de vue, qu'ils soient populaires ou non, qu'ils aillent à l'encontre de la sagesse ambiante ou qu'ils déplaisent fortement au gouvernement du jour, les Canadiens n'ont pas besoin d'avoir peur des descentes de police, du jugement exécuté par un juge suborné mis en oeuvre par une armée politicisée pas plus que de la censure des lettres adressées au rédacteur en chef du journal *The Globe and Mail* ni de craindre pour le droit de parler librement devant ce comité. La plupart des pays du monde ne peuvent pas prétendre avoir les mêmes assurances pas plus qu'ils peuvent dormir sur leurs deux oreilles.

Why would this Parliament seek to remove this visible aspect of the workings of our system – a system that guarantees the liberty of the whole?

The social role of the Crown is possibly ignored by this legislation. It removes the opportunity for an individual public servant who may have laboured over his work for years, even for uncontroversial legislation, lobbyists and MPs, to see the incarnation of their work. I have been told that the custom is to indulge in some discreet refreshment behind the Throne to celebrate their achievement.

Could the current practice be improved? Undoubtedly. Canadians would understand more of what happens if Royal Assents were televised from time to time, and if they began with a brief explanation by His Excellency about the significance of what was about to unfold. The Governor General's more frequent appearance in person would enhance the importance of these occasions, and a deliberate effort to summon all involved in the development and legislative process of the bills to which assent is being given, both to witness and then to celebrate, might also raise the assent's profile. These objectives are partly consistent with Senator Lynch-Staunton's remarks on April 28, as reported in the *Debates of the Senate* on page 1364. They might be accomplished by scheduling every second or third Thursday late afternoon while Parliament is in session, so that His Excellency could place them on his schedule and perform this as an important constitutional responsibility before a particularly interested audience, and afterwards greet and meet them in a social context.

Nothing would prevent a bill that requires particularly urgent assent from using the procedures now in place, nor, from my readings of the Letters Patent, would there seem to be any impediment to His Excellency appointing a deputy who is not a judge for the purpose of occasionally giving assent. An eminent companion of the Order of Canada, a distinguished, retired military officer, might fill this role admirably. Puisne judges of the Supreme Court might often find it inconvenient to attend Royal Assent ceremonies. Some of those judges expressed unease. The Charter gives them more of an activist role in interpreting and dealing with legislation, and I understand that some of them feel that they are in an awkward position when giving assent to legislation that they may be subsequently called to rule upon.

The Monarchist League does not believe that it is necessary for this committee to make a hasty decision on the question of Royal Assent, particularly when the only option before it are the status quo and the written assent model. We would hope that the committee might instruct its research staff to consider various modifications based on a Royal Assent ceremony in the Senate chamber. The League would like the opportunity to discuss with, and present to, staff various changes and options that would meet the legitimate concerns raised by senators, in addition to the one

La plupart des pays du monde ne vivent pas sous une monarchie constitutionnelle.

Pourquoi ce Parlement chercherait-il à supprimer cet aspect visible des rouages de notre régime — un régime qui garantit la liberté de l'ensemble?

Ce texte de loi passe sans doute sous silence le rôle social de la monarchie. Il enlève au fonctionnaire qui a peut-être travaillé avec acharnement pendant des années, même pour des textes de loi non litigieux, aux lobbyistes et aux députés, l'occasion de voir le résultat de leur travail. Je me suis fait dire que la tradition voulait qu'ils célèbrent leur prouesse en levant discrètement le coude derrière le trône.

La procédure actuelle pourrait-elle être améliorée? Sans aucun doute. Le public comprendrait mieux ce qui se passe si les sanctions royales étaient télévisées de temps à autre et si Son Excellence commençait par donner une brève explication de la signification de ce qui allait se dérouler. La présence plus fréquente du Gouverneur général rehausserait l'importance de ces occasions, et un effort délibéré en vue de rassembler tous ceux qui ont participé à l'élaboration et au processus législatif du projet de loi auquel la sanction royale est octroyée, afin d'être le témoin de l'événement et ensuite de célébrer, pourrait également rehausser le profil de cette cérémonie. Ces objectifs sont en partie conformes aux observations faites par le sénateur Lynch-Staunton le 28 avril dernier à la page 1364 des *Débats du Sénat*. On pourrait y donner suite en prévoyant une cérémonie tard dans l'après-midi tous les deuxième ou troisième jeudis du mois alors que le Parlement siège pour que Son Excellence puisse planifier ces cérémonies et accomplir cette importante responsabilité constitutionnelle devant un auditoire intéressé au premier chef pour ensuite les accueillir et les rencontrer dans un contexte social.

Rien n'empêcherait de recourir aux procédures qui existent actuellement pour octroyer la sanction royale à un projet de loi particulièrement urgent, pas plus que rien ne pourrait empêcher Son Excellence, d'après mon interprétation des lettres patentes, de nommer comme représentant quelqu'un qui ne soit pas un juge en vue d'octroyer la sanction royale à des projets de loi de temps à autre. Un compagnon éminent de l'Ordre du Canada ou un officier retraité de l'armée qui s'est particulièrement distingué pourrait remplir à merveille ce rôle. Les juges puînés de la Cour suprême risquent souvent de trouver peu commode d'assister aux cérémonies d'octroi de la sanction royale. Certains de ces juges ont exprimé une certaine gêne. La Charte leur confère un rôle plus militant dans l'interprétation à donner aux textes législatifs et je comprends que certains d'entre eux puissent se sentir en mauvaise posture lorsqu'ils octroient la sanction royale à des textes législatifs qu'ils seront peut-être appelés à sanctionner par la suite.

La Ligue monarchiste ne croit pas que ce comité doive prendre une décision hâtive sur la question de la sanction royale, en particulier lorsque la seule option offerte, outre le statu quo, est la déclaration écrite. Nous espérons que ce comité demandera à son personnel de recherche d'envisager diverses modifications issues de la tenue d'une cérémonie d'octroi de la sanction royale dans la Chambre du Sénat. La Ligue voudrait avoir l'occasion de présenter et de débattre avec le personnel diverses modifications et options qui permettraient de répondre aux inquiétudes légitimes

option provided by Bill S-15. Perhaps this committee should delay making a definitive decision until the end of summer, at which time it might consider, in a more detailed manner, the various options from which it could choose the best.

I could recommend to the Senate that legislation is not really required on the subject, or use the experience and imagination represented in this chamber to recommend ways to enhance, rather than to reduce, the visibility of our parliamentary monarchy.

As it stands, this bill suggests to me that its proponents have unwittingly become captive to another agenda, an attitude towards the monarchy which they know is endemic in Ottawa. Who needs it? It is an inconvenience. The Prime Minister has equated the potential trouble for monarchists with the grief he gets from separatists. And so goes the insidious rubric of our republican fellow subjects: we will pay lip service to it; we will tolerate Royal homecomings from time to time, but at the same time, we will do everything we can to ignore the monarchy, to chip away at its visibility, its symbols, any teachings about it, so that some day nothing will stand in our way; nothing will prevent the benevolent exercise of our unfettered political power.

There is one problem with this. The ordinary men and women of Canada see through it like Shakespeare's Caesar looking down at scheming old Cassius. They realize that our political masters "be never at heart's ease whilst they behold a greater than themselves", that Crown and Crown-in-Parliament are inestimably greater than any human agenda or schedule. Convenience is an attitude. I suggest that those who seek to serve this land, rather than merely to direct it, might well reflect upon this. They should ask whether this bill promotes the latter or the former intent.

Senator Carstairs: An expression is sometimes used of Catholics: Should you be more Catholic than the Pope? The same applies here. Should we be more monarchist than the United Kingdom?

I spent a week with members of the House of Lords in February, and I raised this particular issue with them. They have done away with the procedure as we know it. They thought ours was anachronistic and somewhat arcane and could not understand why in 1998 we are still doing what we are doing. How would you reply?

Mr. Aimers: In Canada, it is terrifically important that we maintain what indeed might be an archaic or unnecessary piece of flummery in the United Kingdom. In the United Kingdom, the Queen, the sovereign, performs constitutional acts day in and out. She is physically present to do that.

In Canada, it has been 20 and more years since the Queen opened Parliament personally, and 60 years since the one act of personal Royal Assent was performed by the King. I would argue that it is more important, especially for Canada, to maintain these

soulevées par les sénateurs, outre l'option proposée par le projet de loi S-15. Ce comité devrait peut-être n'arrêter sa décision qu'à la fin de l'été, époque à laquelle il pourrait étudier, de façon plus détaillée, les diverses options offertes pour ne retenir que la meilleure.

Je pourrais dire au Sénat qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un texte de loi sur ce sujet ou alors le Sénat pourrait se servir de l'expérience et de l'imagination qui lui sont propres pour recommander des façons de rehausser, plutôt que de réduire, la visibilité de notre monarchie parlementaire.

Sous sa forme actuelle, ce projet de loi me donne à penser que ses adeptes se sont inconsciemment laissés prendre par un autre phénomène, par une attitude envers la monarchie qui est endémique à Ottawa. À quoi sert-elle? C'est un obstacle. Le Premier ministre amalgame les difficultés qu'il pourrait avoir avec les monarchistes aux troubles que lui causent les séparatistes. Et ainsi va le refrain insidieux de nos compatriotes républicains: nous ne l'acceptons que du bout des lèvres; nous tolérons la venue des membres de la famille royale de temps à autre, mais dans la même foulée, nous ferons tout ce que nous pourrions pour faire abstraction de la monarchie, pour réduire sa visibilité, ses symboles, son enseignement pour qu'un jour nous ne nous heurtions à aucun obstacle; rien ne nous empêchera d'exercer avec bienveillance notre pouvoir politique sans entraves.

Un problème se pose cependant. La population canadienne y verra tout aussi clair que le César de Shakespeare qui regardait de haut ce fin finaud de Cassius. Le public se rend compte que nos maîtres politiques n'auront jamais la tranquillité d'esprit voulue tant qu'ils seront entourés de leurs supérieurs, que la monarchie et la monarchie parlementaire tiennent le haut du pavé face à n'importe quel ordre du jour ou calendrier. La commodité est une attitude. À ceux qui cherchent à servir ce pays, je dirais qu'ils feraient mieux d'y réfléchir plutôt que de se contenter de le diriger. Ils devraient se demander si ce projet de loi encourage ce premier ou ce dernier objectif.

Le sénateur Carstairs: On dit parfois des catholiques qu'ils sont plus catholiques que le pape. La même observation vaut ici. Devrions-nous être plus royalistes que le roi?

En février dernier, j'ai passé une semaine avec les membres de la Chambre des lords et je leur ai parlé précisément de cette question. Ils se sont débarrassés de la procédure telle qu'elle s'applique au Canada. Ils estimaient que notre façon de faire était anachronique et quelque peu ésotérique et ne comprenaient pas pourquoi, en 1998, nous faisons toujours ce que nous faisons. Que répondez-vous à cela?

M. Aimers: Au Canada, il est d'une importance capitale que nous conservions ce que le Royaume-Uni considère peut-être comme une flagornerie archaïque ou inutile. Au Royaume-Uni, la reine, la souveraine, accomplit des tâches constitutionnelles tous les jours. Elle est physiquement présente.

Au Canada, cela fait plus de 20 ans que la reine n'a pas inauguré de nouvelle législature et 60 ans que le roi a octroyé en personne la seule sanction royale au Canada. Je prétends donc qu'il est plus important, en particulier pour le Canada, de

acts. For the system under which we live has arguably resulted in giving us one of the most free and prosperous nations in the world. We are the envy of other nations, the destination of choice for many of our new fellow citizens. It is important that these acts be performed physically so that the nation can see that it is not an accident that Canada has turned out this way. Vigilance, maintenance and an understanding of that system, which I certainly agree are not widely shared in this country at the moment, must be fostered rather than discouraged.

This Parliament seems to be discouraging the physical presence of the Governor General. This seems to run counter to that process of education and of maintaining the visibility of a system that is widely misunderstood or little understood in many sections of the land.

I do not think that this is being more monarchist than the United Kingdom. As we have so many other aspects of the institution of the Crown, we are adapting the symbols and usages that surround the Crown to the particular circumstances of Canada.

Senator Bolduc: If the bill would say that we do the traditional ceremony when the Governor General can be present and if he cannot be, we do otherwise, what do you think of that?

Mr. Aimers: I have not heard that suggestion before. It is an interesting one that we might well support. A variety of options should be presented to the committee before this historic decision is made. That might be a very viable option, if it encouraged His Excellency to be present.

Senator Carstairs: I have been in the Senate now for almost four years. I have made every single Royal Assent in that period. I can only remember one particular event in which the Governor General was here.

I personally have a great deal of trouble with judges appearing, because I do not like this mixture of responsibilities. If they will interpret laws, they should not be there when those laws are proclaimed. You have suggested some alternative measures, but let me give a normal scenario. The House of Commons has adjourned. We do not know when the Senate will adjourn. Some of us would like it to be sooner rather than later. However, we literally must keep somebody in waiting because, before we adjourn, we will want to have a Royal Assent ceremony and that is not easily done. You cannot say to an individual that it might be at 3:00, 6:00 or it could be at midnight. In Manitoba, we certainly brought in the Lieutenant Governor at 4:30 in the morning in order to give Royal Assent. Is that a reasonable policy in today's day and age?

Mr. Aimers: It is not only reasonable, it is essential. Public service is not meant to be convenient. It is a duty. It is the subsuming of personal agendas to the welfare of the whole. We should be more creative in appointing deputies to the Governor General. Certainly the Companions of the Order of Canada and

conserver ce cérémonial. N'oublions pas que le régime sous lequel nous vivons nous a donné une des nations les plus libres et les plus prospères au monde. Nous faisons l'envie des autres nations, nous sommes une destination de choix pour un grand nombre de nos nouveaux compatriotes. Il est important que ces tâches soient accomplies en personne pour que la nation puisse voir que ce n'est pas par accident que le Canada a évolué ainsi. La vigilance, le maintien et la compréhension de ce système, valeurs qui ne sont pas largement partagées dans ce pays à l'heure actuelle, j'en conviens, doivent être encouragées et non le contraire.

Ce Parlement semble décourager la présence physique du Gouverneur général. Or, cela semble aller à l'encontre de ce processus de sensibilisation et de maintien de la visibilité d'un système qui demeure largement incompris ou peu compris dans de nombreuses régions du pays.

Je ne pense pas que cela signifie pour autant que nous soyons plus royalistes que le roi. Tout comme nous conservons de nombreux autres aspects de la monarchie, nous adaptons les symboles et les formalités qui sont propres à la monarchie aux circonstances particulières du Canada.

Le sénateur Bolduc: Si le projet de loi stipulait que la cérémonie traditionnelle aurait lieu lorsque le Gouverneur général peut être présent et qu'on fasse autrement lorsqu'il ne peut l'être, qu'en penseriez-vous?

M. Aimers: Je n'avais jamais entendu cette suggestion auparavant. Elle est intéressante et nous y consentirions peut-être. Diverses options doivent être présentées au comité avant que cette décision historique ne soit prise. Cette option serait très intéressante, si elle encourageait Son Excellence à être présent.

Le sénateur Carstairs: J'ai été nommée sénateur depuis bientôt quatre ans. J'ai toujours assisté à la sanction royale pendant cette période. Si je me souviens bien, le Gouverneur général n'y était qu'une seule fois.

Personnellement, j'ai beaucoup de mal à accepter que des juges octroient la sanction royale, car je n'aime pas ce mélange de responsabilités. S'ils sont appelés à interpréter les lois, ils ne devraient pas être là lorsque ces lois sont proclamées. Vous avez proposé d'autres mesures, mais permettez-moi de vous exposer un scénario tout à fait courant. La Chambre des communes a ajourné et nous ne savons pas quand le Sénat ajournera. Certains parmi nous préféreraient que ce soit le plus rapidement possible. En attendant, nous devons littéralement demander à quelqu'un d'attendre car, avant d'ajourner, nous devons procéder à l'octroi de la sanction royale à certains projets de loi et ce n'est pas si simple. On ne peut pas dire à quelqu'un que ce sera peut-être à 15 heures, à 18 heures ou à minuit. Au Manitoba, nous avons convoqué le lieutenant-gouverneur à 4 h 30 du matin pour qu'il octroie la sanction royale à certains projets de loi. Est-ce raisonnable à notre époque?

M. Aimers: Ce n'est non seulement raisonnable, mais essentiel. Le service public n'est pas censé être une tâche commode. C'est un devoir. Il faut abandonner ses désirs personnels au profit du bien public. Nous devrions faire preuve d'un esprit créatif plus poussé lorsque nous nommons des représentants du Gouverneur

retired senior military officers fall into the category of people who might be appropriate. I think that they would regard it as a priceless honour to be in waiting for that week or month. I cannot imagine a greater thrill for a citizen than to be representing his or her sovereign, and it would expand the popular notion of our constitutional monarchy, which is very democratic. It would make it visible and approachable. I do not think that would be onerous at all. I can think of some volunteers in my organization.

Senator Gigantès: I served the Queen's father. I admire her and her grandfather, Edward VIII. Partisan politicians stopped him from wrecking the monarchy. You seem to have looked upon partisan politicians in your speech with a little impatience or maybe distaste. Think back to the time when a Liberal government asked the King of Britain to pack the House of Lords, or to threaten to pack the House of Lords, because the House of Lords was blocking the will of the elected House. The King agreed that that was an act of wisdom, but it was produced by elected politicians.

I have served our constitutional monarch, a cousin of this Royal Family of Britain, and he broke the Constitution, lost his throne. His brother-in-law did not break the Constitution and has remained on the throne of Spain and is a good king. The elected Houses of such proper constitutional monarchies have made those constitutional monarchies the decent and inspiring institutions that they are, so please do not cast aspersions at politicians. I am not one, but they produced the constitutional monarchy, not the Royals.

Mr. Aimers: Nothing in my remarks was intended to be disrespectful of politics or of politicians. Indeed, I referred to the necessary combat and partisanship that goes on, but my point is that nature abhors a vacuum. It is a natural part of the partisan political process to seek to accumulate power rather than to shed it.

Part of the value of the Crown, which indeed has evolved with the support, input and the good ideas of politicians and other segments of the community, lies in the fact that it denies final power to the partisan political process or denies final authority. Normally in a constitutional monarchy, we are governed by those whom we elect. No one would question that in 1998. There are extraordinary occasions where the national fire extinguisher is useful. Whether it is useful as a warning or to raise our consciousness of the danger of the fire, or whether it needs to be pulled off the wall and employed, is a question for history.

Senator Gigantès: You have not seen a monarch shake his head in dissent instead of assent; I have. It is difficult for me to accept the idea that the monarchy is faultless. It depends on who occupies the throne. When the monarchy is faulty, it creates havoc, although at times politicians are able to stop this.

Senator Grafstein: I apologize for not coming here earlier. I had wished to hear Senator Lynch-Staunton. Unfortunately, I was in the house. I hope I will have an opportunity to read his testimony. I found myself thinking that if Mr. Diefenbaker found a

général. On pourrait peut-être faire appel aux compagnons de l'Ordre du Canada ou à des gradés à la retraite. Je crois qu'ils considéreraient cette période d'attente pendant une semaine ou un mois comme un insigne honneur. Je ne peux imaginer de joie plus intense pour un citoyen que de représenter son souverain ou sa souveraine et cela permettrait d'élargir l'idée populaire de notre monarchie constitutionnelle qui est très démocratique. Cela la rendrait visible et abordable. Ce ne serait pas du tout un fardeau. La Ligue monarchique aurait quelques bénévoles à vous proposer.

Le sénateur Gigantès: J'ai servi le père de la reine. Je l'admire, elle et son grand-père, Édouard VIII. Des hommes politiques à l'esprit de parti l'ont empêché de détruire la monarchie. Vous semblez considérer l'esprit de parti avec un brin d'impatience si ce n'est de dégoût. Rappelez-vous l'époque où un gouvernement libéral avait demandé au roi d'Angleterre de composer une Chambre des lords favorable, ou de menacer de le faire, car la Chambre des lords bloquait la volonté de la Chambre élue. Le roi avait considéré cette proposition comme un acte de sagesse, mais elle avait été concoctée par des hommes politiques élus.

J'ai servi notre monarque constitutionnel, un cousin de cette famille royale d'Angleterre; il a brisé la Constitution et a perdu son trône. Son beau-frère n'a pas brisé la Constitution, est demeuré sur le trône d'Espagne et est un bon roi. Les Chambres élues de ces monarchies constitutionnelles en bonne et due forme ont fait de ces monarchies les institutions vénérables et stimulantes qu'elles sont aujourd'hui, alors je vous en prie, ne dénigrez pas la classe politique. Je n'en fais pas partie, mais elle a créé la monarchie constitutionnelle, et non la famille royale.

M. Aimers: Rien dans ce que j'ai pu dire n'était censé dénigrer la politique ou la classe politique. J'ai même fait allusion aux luttes et au sectarisme qui sont nécessaires, mais ce que je voulais dire, c'est que la nature abhorre le vide. Il est tout à fait naturel que le processus politique partisan cherche à accumuler le pouvoir plutôt qu'à s'en débarrasser.

La monarchie qui, effectivement, a évolué grâce à l'appui, à la participation et aux bonnes idées de la classe politique et autres couches de la collectivité, tire une partie de sa valeur du fait qu'elle soustrait, en bout de ligne, le pouvoir au processus partisan ou qu'elle refuse de donner son autorisation. Normalement, dans une monarchie constitutionnelle, nous sommes gouvernés par ceux que nous élisons. Personne ne contesterait ce fait en 1998. Pourtant, il existe des occasions extraordinaires qui nécessitent le déploiement des grands moyens. Que la monarchie serve de coupe-feu, à nous sensibiliser aux dangers qui existent ou à être brandie, l'histoire nous le dira.

Le sénateur Gigantès: Vous n'avez jamais vu de monarque formuler son désaccord de la tête et non son accord; moi, j'en ai vu un. Il m'est difficile d'accepter l'idée selon laquelle la monarchie est irréprochable. Cela dépend de la personne qui occupe le trône. Lorsque la monarchie est viciée, cela crée des bouleversements que les politiques arrivent parfois à arrêter.

Le sénateur Grafstein: Excusez-moi de ne pas avoir été ici plus tôt. J'aurais voulu entendre le sénateur Lynch-Staunton. Malheureusement, j'étais en Chambre. J'espère que j'aurai l'occasion de lire son témoignage. Je me suis dit que s

bill of this nature coming from his party, he would have had serious concerns about those who would introduce such a measure. I find myself in the invidious position of defending the ghost of John Diefenbaker, which I intend to do.

Senator Lynch-Staunton: We disagree on the flag, too.

Senator Grafstein: It is fair to say that Mr. Diefenbaker, after the decision was taken, stood as proudly, erectly and as respectfully before the Maple Leaf as any other Canadian. So, I would like to take the Diefenbaker position, not in an extreme way but in a more precise way. I am very uncomfortable with this bill for a number of reasons.

First of all, our Deputy Leader talked about the difference between Canada and the United Kingdom and indicated that they had done away with some of the mechanics of Royal Assent. Surely, the Queen in the U.K. is different substantively from the important symbolism of the Governor General, who is the Queen's representative in Canada. One of our concerns is that the Governor General does not attend to his senior constitutional duties in our chamber.

Senator Nolin: That is his first responsibility.

Senator Grafstein: His other major responsibility is to be kept advised of the state of the nation by his senior minister, the Prime Minister. Other than that responsibility, I cannot think of another more important responsibility than giving Royal Assent to the laws of the land. I do not see why the Governor General, who was a former member of our chamber, would not see this as one of his primary duties. He would rather spend his time visiting with schoolchildren, which is important, but in my view is not appropriate. We do not have enough public exposure and symbolism of the Governor General, even in Ottawa.

I agree with you that Royal Assent should be televised and explained so that students understand. Students would learn more from regular, televised explanations of bills being passed on CPAC than they would from the Governor General speaking to thousands of them across the country. What is your comment about that?

Mr. Aimers: Yes, speaking as a former assistant to Mr. Diefenbaker for two years in this place, I am sure you were not intending to criticize the Governor General. His Excellency has followed a pattern developed by the last three or four incumbents whereby the Queen's judges deputize for him. There are many alternatives to that. I am sympathetic to what you are saying.

Senator Grafstein: I agree with those who feel that judges, particularly reluctant judges of the Supreme Court of Canada, should not be the ones to establish the rule of law. In passing laws and establishing a rule of law, the Queen is, in effect, saying through her representative that she is below the law. She is below, not above, the rule of law. She hands down the law and agrees to abide by the rule of law. She, through her representative, is a symbol of that. I am concerned that that cannot be done without

M. Diefenbaker avait trouvé un projet de loi de cette nature provenant de son parti, il se serait posé de sérieuses questions à propos de ceux qui voudraient introduire une mesure de ce genre. Je me sens obligé, tâche ô ingrate, de défendre le fantôme de John Diefenbaker, ce que j'ai l'intention de faire.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous ne sommes pas sur la même longueur d'ondes à propos du drapeau non plus.

Le sénateur Grafstein: Il faut dire que M. Diefenbaker, après la décision prise, se tenait fier, droit et tout aussi respectueux du drapeau que n'importe quel autre Canadien. Je voudrais donc adopter la position de Diefenbaker, non pas en étant extrémiste mais en étant plus précis. Ce projet de loi me met mal à l'aise pour un certain nombre de raisons.

Premièrement, notre leader adjoint a parlé de la différence entre le Canada et le Royaume-Uni et a indiqué que ce pays s'était débarrassé d'une partie du cérémonial de la sanction royale. Il me semble évident que la reine au Royaume-Uni est très différente du symbolisme important que représente le Gouverneur général, qui est le représentant de la reine au Canada. Ce qui nous inquiète, c'est que le Gouverneur général ne remplit pas ses principales tâches constitutionnelles en Chambre.

Le sénateur Nolin: C'est sa première responsabilité.

Le sénateur Grafstein: Son autre principale responsabilité est d'être informé de l'état de la nation par son principal ministre, le premier ministre. Outre cette responsabilité, je ne peux pas penser à une autre responsabilité plus importante que celle d'octroyer la sanction royale aux lois de ce pays. Je ne vois pas pourquoi le Gouverneur général, qui fut membre de notre Chambre, ne considérerait pas cette responsabilité comme une de ses fonctions premières. Il préfère rendre visite aux enfants dans les écoles, ce qui est important, mais qui n'est pas indiqué à mon avis. Le Gouverneur général n'est pas suffisamment visible, même à Ottawa.

Je suis d'accord avec vous pour dire que la sanction royale devrait être télévisée et expliquée pour que les élèves en comprennent le sens. Les élèves tireraient davantage d'enseignements des explications télévisées de projets de loi qui seraient diffusées régulièrement sur la chaîne parlementaire que des discours prononcés devant des milliers d'entre eux par le Gouverneur général. Qu'en pensez-vous?

M. Aimers: Oui, en tant qu'ancien adjoint de M. Diefenbaker pendant deux ans ici, je suis sûr que vous n'aviez pas l'intention de critiquer le Gouverneur général. Son Excellence a suivi le modèle établi par les trois ou quatre derniers titulaires du poste en demandant à des juges de le représenter. D'autres options s'offrent. Je comprends ce que vous dites.

Le sénateur Grafstein: Je suis d'accord avec ceux qui estiment que les juges, en particulier les juges peu enthousiastes de la Cour suprême du Canada, ne devraient pas établir la suprématie du droit. En promulguant les lois et en établissant la primauté du droit, la reine dit, en fait, par l'intermédiaire de son représentant, qu'elle est en dessous de la loi. Elle se situe en dessous, et non au-dessus, de la suprématie du droit. Elle transmet la loi et accepte de la respecter. C'est ce symbole qu'elle

the physical presence of the Queen's representative. In my view, it is inconsistent to have a judge attend who, in effect, is given the rule of law by the monarch, who agrees to abide under the rule of law.

Efficiency over symbolism? Is that what we are talking about? Two inconveniences have been raised here. It has been suggested that it may be inconvenient for five or six members of Parliament to witness the Royal Assent. How many are required to attend from the other place?

Senator Nolin: One.

Senator Grafstein: There are always at least one or two members of the House.

Senator Nolin: When they are not sitting, one is required to attend.

Senator Grafstein: This week, at least half a dozen members of Parliament as well as all of the ministers are here. Surely it is not an inconvenience. Do you agree or disagree?

Mr. Aimers: I totally agree. It is a privilege.

Senator Grafstein: One of our problems is the disregard that the public has for public institutions. We find enemies from within and from without. At this particular moment, the Senate faces an unfair challenge. Even if, in fact, all of this can be done *pro forma* in a back room, how can we, as senators, justify eroding the minimum exposure that we have as a fundamental part of Parliament?

Mr. Aimers: It cannot be done, because, if the process is removed to a desk, a function, a return of post, what is left? There is only the appearance of a rubber stamp, as opposed to a living, breathing, human being, to whom we can all relate. It is a human being who performs the actions that represent the wholeness of the community.

Senator Grafstein: I do this in the spirit of fairness, civility and respect for the memory of Mr. Diefenbaker, with whom, on this particular point and in this particular way, I would fundamentally agree.

Senator Buchanan: I find myself not in agreement with what Senator Grafstein is saying. I am, and always have been, a traditionalist and a defender of our system of government and the monarch. Most Nova Scotians, probably 80 per cent or more, are

Every year of the 24 years I served as Premier, as Leader of the Opposition, or as a backbencher in our legislature, there were two major events. Every year, our legislature opened with pomp and ceremony, and the representative of the Crown was there. The Lieutenant Governor read the Speech from the Throne; we were cordial to everybody, and then we had a reception. At the closing of our legislature, the Lieutenant Governor personally, on behalf of the Queen, granted Royal Assent to most of the bills that were passed.

représente par l'entremise de son représentant. Je m'inquiète que cela ne puisse se faire sans la présence physique du représentant de la reine. À mon avis, il n'est pas cohérent qu'un juge le fasse alors que la reine lui transmet la loi, la reine qui, elle-même, accepte de respecter cette loi.

C'est l'efficacité qui passe avant le symbolisme? Est-ce ce dont nous parlons? Deux désagréments ont été invoqués. On a dit qu'il serait peut-être peu commode que cinq ou six députés soient témoins de la sanction royale. Combien d'entre eux sont tenus d'y assister?

Le sénateur Nolin: Un.

Le sénateur Grafstein: Il y a toujours un ou deux députés en Chambre.

Le sénateur Nolin: Lorsque la Chambre ne siège pas, un député suffit.

Le sénateur Grafstein: Cette semaine, au moins une demi-douzaine de députés ainsi que tous les ministres sont ici. On ne peut pas dire que ce soit un grand dérangement. Êtes-vous d'accord ou non?

M. Aimers: Je suis tout à fait d'accord. C'est un privilège.

Le sénateur Grafstein: Un de nos problèmes, c'est que le public dédaigne les institutions publiques. Les opposants viennent de partout. Le Sénat fait face à un défi injuste en ce moment-ci. Même si, en fait, tout cela peut se faire *pro forma* en coulisses, comment pouvons-nous, nous sénateurs, justifier l'érosion du minimum de visibilité que nous avons en tant qu'élément essentiel du Parlement?

M. Aimers: Cela ne peut se faire, car si ce processus devient une fonction purement administrative qui se fait par retour du courrier, que reste-t-il? On ne verra qu'un tampon et non un être humain vivant qui nous est familier. C'est un être humain qui accomplit les fonctions qui représentent la collectivité tout entière.

Le sénateur Grafstein: Je le fais dans un esprit d'équité, de civilité et de respect pour la mémoire de M. Diefenbaker, avec lequel sur ce point précis et de cette façon précise, je serais tout à fait d'accord.

Le sénateur Buchanan: Je ne suis pas d'accord avec ce que dit le sénateur Grafstein. Je suis, et j'ai toujours été, un traditionaliste et un défenseur de notre régime de gouvernement et de la monarchie. La plupart des habitants de la Nouvelle-Écosse probablement 80 p. 100 d'entre eux ou plus, le sont.

Chaque année durant les 24 ans que j'ai été premier ministre de la province, leader de l'opposition ou simple député à l'assemblée législative, deux événements majeurs se déroulaient. Chaque année, la législature était inaugurée avec pompe et appareil et le représentant de la monarchie était présent. Le lieutenant-gouverneur lisait le discours du Trône. Nous étions cordiaux les uns envers les autres et il y avait ensuite une réception. À la fin de la législature, le lieutenant-gouverneur en personne, au nom de la reine, octroyait la sanction royale à la plupart des projets de loi qui avaient été adoptés.

That was done in every session of our legislature to ensure that we maintained and strengthened the parliamentary system that we have in our province with the monarch present through the Lieutenant Governor. All of our members were there. It was a big event. The legislature and the galleries were filled. The television cameras were there so that everyone would know that we retained our system of government under the Queen. That was important to us because we were very traditional in that way.

Most of our bills were granted Royal Assent at that time. However, there would be bills from time to time that required immediate Royal Assent, and, at his convenience, the Lieutenant Governor would come down and grant Royal Assent. That system has been in place in our province since Confederation.

The problem is that when we have Royal Assent, it is rather demeaning to the Chief Justice or the judge of the Supreme Court and to the monarch to have as witnesses only a handful of people and perhaps five or six MPs who are sometimes anxious to get the ceremony over with. This is not an event, and it should be.

It will not be an event when you have two Houses. It is easy for us to do in Nova Scotia and Newfoundland, and I suspect still in New Brunswick and some other provinces, but it is easier when there is one house. I am certainly not at the present time advocating the abolition of the Senate. As the fellow says, "I changed my mind."

It might be better if the Governor General did a ceremony three or four times a year for major bills, like appropriation bills; then we could say to the people of Canada, "We are maintaining and strengthening our constitutional ties to the monarch by doing it this way." I think this bill will do that. In no way, Senator Grafstein, am I moving away from my traditional position of having Royal Assent.

It is not a matter of inconvenience. It is demeaning to the monarch to do it the way we do it all the time. We pass two or three bills with a judge and very few people, and the media do not care about it anymore. However, the media would come if it were an event, and we could make it an event if we had a sufficient number of important bills. The members of the House, the senators and the Governor General would all be there. Since I have been here, I do not think I have seen the Governor General come in to give assent to a bill. I am a traditionalist. I believe in our system.

Senator Lavoie-Roux: You are a monarchist.

Senator Buchanan: This bill is important. We should retain and strengthen our ties to the monarchy, not disrespect or demean it by having a handful of people there for Royal Assent.

Cela se faisait chaque session de notre législature pour veiller à conserver et à consolider le régime parlementaire qui est le nôtre dans notre province, le monarque par l'intermédiaire du lieutenant-gouverneur étant présent. Tous les députés étaient là. C'était un grand événement. L'assemblée législative et les galeries étaient pleines. Les caméras de télévision tournaient pour que chacun sache que notre régime était une monarchie constitutionnelle. C'était important pour nous car nous sommes très attachés aux traditions.

La sanction royale était octroyée à la plupart de nos projets de loi à ce moment-là. Cependant, de temps à autre, certains projets de loi devaient être sanctionnés immédiatement et, lorsqu'il le pouvait, le lieutenant-gouverneur venait et octroyait la sanction royale. Ce système existe dans notre province depuis la Confédération.

L'ennui, c'est que lorsqu'il y a sanction royale, il est plutôt avilissant pour le juge en chef ou le juge de la Cour suprême et pour la monarchie d'avoir comme seuls témoins de cet événement une poignée de gens et peut-être cinq ou six députés qui attendent parfois avec impatience que la cérémonie se termine. Ce n'est pas un événement et pourtant ce devrait l'être.

Ce n'est pas un événement grandiose lorsqu'il y a deux Chambres. Il est facile de le faire en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve, et encore au Nouveau-Brunswick et dans certaines autres provinces, je suppose, mais le tout est plus facile lorsqu'il n'existe qu'une Chambre. Je ne préconise certainement pas à l'heure actuelle l'abolition du Sénat. Comme disait l'autre: «J'ai changé d'avis».

Il serait peut-être préférable que le Gouverneur général octroie la sanction royale trois ou quatre fois par an pour les projets de loi importants, comme les projets de loi de crédits; nous pourrions ainsi dire à la population canadienne: «Nous maintenons et consolidons nos liens constitutionnels avec la monarchie en procédant ainsi.» C'est là le but de ce projet de loi. Sénateur Grafstein, je ne me départis aucunement de ma position traditionnelle sur la question de la sanction royale.

Ce n'est pas une question de dérangement. C'est avilissant pour la monarchie que de le faire de la façon dont nous le faisons tout le temps. Nous adoptons deux ou trois projets de loi en présence d'un juge et d'une poignée de gens et les médias s'en contrefichent maintenant. Mais les médias seraient présents si c'était un véritable événement, et nous pourrions en faire un événement s'il y avait un nombre suffisant de projets de loi importants. Les députés, les sénateurs et le Gouverneur général seraient tous présents. Depuis que je suis ici, je ne pense pas avoir vu le Gouverneur général octroyer la sanction royale à un projet de loi. Je suis un traditionaliste. Je crois en notre système.

Le sénateur Lavoie-Roux: Vous êtes monarchiste.

Le sénateur Buchanan: Ce projet de loi est important. Nous devrions conserver et consolider nos liens avec la monarchie et non pas la dédaigner ou l'avilir en octroyant la sanction royale devant une poignée de gens seulement.

Senator Gigantès: I agree with what you are saying, but I am not sure why you assume that MPs will come in greater numbers even if it is done once a year.

Senator Buchanan: I think more MPs will come if it is an event. In our legislature, all members would be there. It was the opening or the closing of the legislature. These were big, meaningful events in our province; they were televised and well covered by the media. I was always very proud to stand up and take the bills and present them to the Lieutenant Governor, and he would give assent to them on the spot in front of the television cameras. Senator Moore was there many times.

Senator Grafstein: The problem is with the Governor General not being present. I am sure that in some legislation it says that for this purpose, the Chief Justice of the Supreme Court or, alternatively, a judge of the Supreme Court may replace the Governor General. In essence, because the Governor General is not compelled by law or by a higher standard to attend, the event has fallen into disregard.

What would happen if the Governor General were required to attend and Royal Assent were deferred until such time as he could attend?

Senator Buchanan: I do not think we can do that.

The Chairman: I have been told by the researcher that this is enshrined in the Constitution.

Mr. James R. Robertson, Researcher, Library of Parliament: The Constitution provides for the Governor General to appoint deputies. The Letters Patent Constituting the Office of the Governor General makes a specific provision for the appointment of deputies to represent the Governor General and do such acts as the Governor General may delegate. These are rights given by the Queen to the Governor General.

Senator Grafstein: But that does not mean the Supreme Court of Canada.

Mr. Robertson: As Mr. Aimers pointed out, we have found no requirement stating that it must be the justices of the Supreme Court. However, since the late 19th century, the practice and the tradition has been to delegate as deputies the justices of the Supreme Court.

Senator Grafstein: If, in fact, it is in the Constitution, that is fair enough. We cannot fiddle with that. But could there not be a unanimous resolution of the Senate to say that the Senate requires, whenever possible, that the Governor General himself attend? Would that not be a pretty strong request?

Senator Buchanan: I do not think you can require that.

Senator Grafstein: I will put it in diplomatic language. One cannot order the monarch, or the Governor General, to attend, but one can say it would be in the interest of the Senate and respectful of the rule of law that, whenever possible, the Governor General attend in person. If a deputy must attend in his place, perhaps we

Le sénateur Gigantès: Je suis d'accord avec ce que vous dites, mais je ne vois pas très bien pourquoi vous pensez que les députés viendront en plus grand nombre si la sanction royale n'est octroyée qu'une fois par an.

Le sénateur Buchanan: Je pense qu'un plus grand nombre de députés viendront si on en fait un véritable événement. Dans notre assemblée législative, tous les députés étaient là lors de l'inauguration ou de la clôture de la législature. C'étaient des événements grandioses et sérieux dans notre province; ils étaient télévisés et bien couverts par les médias. J'étais toujours très fier de me lever, de prendre les projets de loi et de les présenter au lieutenant-gouverneur qui les sanctionnait sur place devant les caméras de télévision. Le sénateur Moore a assisté à l'événement à de nombreuses reprises.

Le sénateur Grafstein: Le problème, c'est l'absence du Gouverneur général. Je suis sûr qu'un texte de loi quelconque dispose qu'en l'espèce, le juge en chef de la Cour suprême ou alors un juge de la Cour suprême peut remplacer le Gouverneur général. Grosso modo, cet événement commande de plus en plus l'indifférence car le Gouverneur général n'est pas tenu, de par la loi ou de par une norme plus élevée, d'y assister.

Que se produirait-il si le Gouverneur général était tenu d'y assister et que la sanction royale était reportée jusqu'à ce qu'il puisse le faire?

Le sénateur Buchanan: Je ne pense pas que cela puisse se faire.

La présidente: L'attaché de recherche me dit que c'est encaissé dans la Constitution.

M. James R. Robertson, attaché de recherche, Bibliothèque du Parlement: La Constitution prévoit la nomination de représentants par le Gouverneur général. Les lettres patentes constituant l'office du Gouverneur général prévoient la nomination de représentants chargés de représenter le Gouverneur général et d'accomplir les tâches qu'il délègue. Ces droits ont été octroyés par la reine au Gouverneur général.

Le sénateur Grafstein: Mais cela ne signifie pas la Cour suprême du Canada.

M. Robertson: Comme M. Aimers l'a fait remarquer, nous n'avons trouvé aucun texte stipulant que la sanction royale doit être octroyée par les juges de la Cour suprême. Cependant, depuis la fin du XIX^e siècle, la norme et la tradition ont toujours été de nommer les juges de la Cour suprême comme représentants.

Le sénateur Grafstein: Je n'y vois aucun inconvénient si cela se trouve dans la Constitution. On ne peut pas s'en mêler. Mais ne pourrions-nous pas adopter une résolution unanime disposant que le Sénat exige, dans la mesure du possible, que le Gouverneur général lui-même assiste à cette cérémonie? Cette demande n'aurait-elle pas une certaine force?

Le sénateur Buchanan: Je ne pense pas que cela soit possible.

Le sénateur Grafstein: Je vais le redire en termes plus diplomatiques. On ne peut pas exiger la présence de la souveraineté ou du Gouverneur général, mais on peut dire qu'il serait dans l'intérêt du Sénat et par respect envers la suprématie du droit que, dans la mesure du possible, le Gouverneur général y assiste et

could name who some of the deputies might be. I am talking about a prerogative as opposed to a binding invitation.

Mr. Aimers: I deal with Government House quite a lot, and my impression is that they are extremely sensitive to the prevailing political winds. If it were made clear that the Governor General's presence for Royal Assent were regarded by Parliament as an important function of the role of the Crown — because, after all, for 40 or more years it has not been — I cannot imagine His Excellency would not respond and adjust his schedule accordingly.

It would not take any legislation because the Letters Patent from 1947, as I read them, said he will appoint such fit person or persons. Therefore, the door is wide open for suggestions, whether my own or somebody else's, as to categories of people who could do this.

The Chairman: Perhaps we could confine this to questions rather than statements.

Senator Grafstein: If the Governor General were here, do you think that senators would take the same approach and not attend as they do with simply a judge of the Supreme Court of Canada?

Senator Buchanan: Maybe more senators and more MPs would be present. Mr. Aimers said that it is important to have a living, breathing, human being present and that would be the Governor General or the Chief Justice. The problem with that is that there are not enough senators or MPs present who are living and breathing. Perhaps a joint committee of the House and the Senate could get together to ensure that the ties are maintained and that, when certain bills are given Royal Assent, the Governor General is there and we are there in great numbers.

The Chairman: This is a bit beyond the scope of this bill and we have discussed it for quite some time.

Senator Bryden: I have listened with interest to some of the flights of fancy and rhetoric. I speak to the witness's suggestion that we need to be more creative in finding pinch-hitters for the Queen's representative. Should we be more creative than that? I wonder if the Senate, as its millennium project, could not avail itself of the technology that is now readily available to bring the person of the Queen right into the chamber by teleconferencing. We could do it for the Royal Assent, at least once a year for the Speech from the Throne, as Senator Lynch-Staunton indicates in this bill. We would pack the galleries, with a lot of emphasis on children, and we would bring the House of Commons. There would be an exchange of views. We would not only see the Queen nod her head, we would hear her say, "Yes, I assent." If need be, she could wheel up to Westminster Abbey in her horse-drawn coach and we could see all of that. We could make this into an event. If the party afterwards was good, we would have a good turnout. My point is that if we will be creative, why do we not look forward into the new millennium in this regard?

personne. Si un représentant doit absolument y assister à sa place, nous pourrions peut-être nommer certains de ces représentants. Je parle ici d'une prérogative et non d'une invitation exécutoire.

M. Aimers: Je suis souvent en contact avec les adjoints du Gouverneur général et je peux vous dire qu'ils sont extrêmement sensibles à l'humeur politique du moment. Si on les informait sans ambages que la présence du Gouverneur général lors de la cérémonie de la sanction royale était considérée par le Parlement comme une fonction importante du rôle de la monarchie — car, après tout, cela ne l'a pas été pendant 40 ans ou plus — je ne peux pas concevoir que Son Excellence ne modifierait pas son agenda en conséquence.

Aucune mesure législative ne serait nécessaire puisque les lettres patentes de 1947 disent, si je ne m'abuse, qu'il peut nommer toute personne indiquée. Par conséquent, cela laisse la porte grande ouverte à toute suggestion, que ce soient mes propres suggestions ou celles d'autres personnes, sur les catégories de gens qui pourraient le faire.

La présidente: Peut-être devrions-nous le faire sous forme de questions et non de déclarations.

Le sénateur Grafstein: Si le Gouverneur général était présent, pensez-vous que les sénateurs continueraient de ne pas assister à cette cérémonie comme c'est actuellement le cas lorsqu'il s'agit d'un simple juge de la Cour suprême du Canada?

Le sénateur Buchanan: Un plus grand nombre de sénateurs et de députés seraient peut-être présents. M. Aimers a dit qu'il était important qu'un être humain vivant soit présent et ce serait soit le Gouverneur général soit le juge en chef. L'ennui, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de sénateurs ou de députés présents en chair et en os. Un comité mixte de la Chambre et du Sénat pourrait peut-être être chargé de veiller à ce que ces liens soient maintenus et à ce que, lorsque la sanction royale est octroyée à certains projets de loi, le Gouverneur général soit présent et à ce que nous y assistions également en grand nombre.

La présidente: Cela dépasse un peu la portée de ce projet de loi et nous en avons discuté pendant longtemps.

Le sénateur Bryden: J'ai écouté avec intérêt certains des propos fantaisistes qui ont été prononcés ici. Je voudrais revenir sur la suggestion qu'a faite le témoin sur la nécessité d'être plus créatifs lorsque nous cherchons des représentants de la reine. Doit-on l'être? Dans le cas de son projet sur le millénaire, je me demande si le Sénat ne pourrait pas profiter des techniques de pointe qui existent actuellement pour amener la reine au Sénat même en organisant une téléconférence. Nous pourrions le faire pour la sanction royale, au moins une fois par an pour le discours du trône, comme le sénateur Lynch-Staunton l'indique dans ce projet de loi. Nous remplirions les galeries, en y mettant beaucoup d'enfants, et nous demanderions aux députés de venir. Il y aurait un échange de points de vue. Nous verrions non seulement la reine consentir de la tête, nous pourrions l'entendre dire: «Oui, j'accepte.» Si le besoin s'en faisait sentir, elle pourrait arriver à Westminster Abbey dans son carrosse et nous pourrions voir tout cela. Nous pourrions en faire un grand événement. Il se peut que beaucoup de gens y assistent si le tout se déroule bien. Ce que je

Many people defend the monarchy and its role. Rightly or wrongly, they are seen as people who look backward. To be creative, why not look forward and avail ourselves of this rapidly developing technology? What is your view?

Mr. Aimers: Absolutely. The monarchy has survived and prospered because of its ability to adapt. From time to time, it could be the Prince of Wales or any member of the Royal Family deputizing for the Queen. What you are suggesting would bring into public focus the fact of what we are. If we are ever to have an intelligent debate about the desirability of this institution, it must be based on information that now does not exist. Your suggestion would contribute to that process. It would bring crowds, especially of young people, of new Canadians, of native peoples; all the elements of our community would come together in unity under the Crown. Your suggestion would breathe new life, and that is what this committee is here to do. If you pass this bill today, that one option will be precluded.

The Chairman: There are some wonderful suggestions before us but the matter that is really before us is this bill. We must deal with it. In the absence of any further questions for our witness, we will proceed to clause-by-clause consideration of the bill. I thank you very much for appearing before us.

Shall clause 1, the short title of the bill, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clause 2 carry?

Senator Joyal: I should like to move an amendment to clause 2. I expect that my colleagues have before them copies of the proposed amendments.

I move:

That Bill S-15, in Clause 2, be amended by replacing lines 12 to 14 on page 1 with the following:

"is the first bill presented for assent in a session."

Senator Buchanan: I do not have too much objection to what you propose. However, does that include the appropriation bill?

Senator Joyal: If it is the first one.

Senator Lynch-Staunton: It makes no distinction.

Senator Joyal: There is no distinction as such. The first bill is the first bill. If it is a bill and if it is the first one that comes from the House of Commons, then that is the bill that should be receiving the assent.

Senator Buchanan: It should be given the formal Royal Assent.

The Chairman: Shall clause 2, as amended, carry?

Senator Lynch-Staunton: The supply bill is more interesting for Royal Assent purposes than an ordinary bill. If you only want one bill, would you consider making it the first supply bill?

veux dire, c'est que si nous devons être créatifs, pourquoi ne pas nous projeter dans le nouveau millénaire?

Nombreux sont ceux qui défendent la monarchie et le rôle qu'elle joue. À juste titre ou non, la monarchie est perçue comme étant rétrograde. Alors, pourquoi ne pas être avant-gardistes et profiter de ces techniques qui évoluent rapidement? Qu'en pensez-vous?

M. Aimers: Absolument. La monarchie a survécu et a prospéré du fait de sa capacité d'adaptation. De temps à autre, le prince de Galles ou tout autre membre de la famille royale pourrait représenter la reine. Ce que vous proposez aurait l'avantage de mettre l'accent sur notre identité. Si nous devons un jour avoir des discussions intelligentes sur le caractère souhaitable de cette institution, elles doivent reposer sur des données qui n'existent pas encore. Il y aurait une foule de néo-Canadiens, d'Autochtones, en particulier des jeunes; tous les éléments de notre collectivité seraient rassemblés sous la monarchie. Votre suggestion apporterait une nouvelle vie à cette institution et c'est ce que doit faire ce comité. Si vous adoptez ce projet de loi aujourd'hui, cette option disparaît.

La présidente: Toutes ces suggestions sont excellentes, mais ce qui nous intéresse aujourd'hui, c'est ce projet de loi. Nous devons l'examiner. En l'absence de toute autre question adressée à notre témoin, nous allons passer à l'étude article par article du projet de loi. Je vous remercie infiniment d'avoir comparu.

L'article 1, le titre abrégé du projet de loi, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté.

L'article 2 est-il adopté?

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer un amendement à l'article 2. Je suppose que mes collègues ont une copie des amendements proposés sous les yeux.

Je propose:

Que le projet de loi S-15, à l'article 2, soit modifié par substitution, aux lignes 13 à 15, page 1, de ce qui suit:

«loi présenté lors d'une session».

Le sénateur Buchanan: Je ne m'oppose pas vraiment à ce que vous proposez. Cela inclut-il le projet de loi de crédits cependant?

Le sénateur Joyal: Si c'est le premier.

Le sénateur Lynch-Staunton: Aucune distinction n'est établie.

Le sénateur Joyal: En effet. Le premier projet de loi est le premier projet de loi. Si c'est un projet de loi et si c'est le premier qui provient de la Chambre des communes, la sanction royale sera alors octroyée à celui-là.

Le sénateur Buchanan: Il faudrait prévoir une sanction royale officielle.

La présidente: L'article 2, sous sa forme modifiée, est-il adopté?

Le sénateur Lynch-Staunton: Il est plus intéressant que ce soit le projet de loi de crédits qui soit sanctionné qu'un projet de loi ordinaire. Si cela ne s'applique qu'à un seul projet de loi, envisageriez-vous le premier projet de loi de crédits?

Senator Bolduc: That is what I wanted to suggest.

Senator Lynch-Staunton: We are asking whether the proposer of the amendment would accept the addition of the word "supply", so that it would read:

"is the first supply bill presented for assent in a session."

The Chairman: By that, you mean the first appropriation bill.

Senator Lynch-Staunton: Yes, I mean the first appropriation bill.

Senator Buchanan: The first bill to come through the House of Commons could be an innocuous, meaningless bill, and to ask the Governor General to give Royal Assent to that kind of bill would be meaningless. However, appropriation bills are different.

Senator Joyal: It could happen that it might be a bill to put an end to a strike, for instance, and we know the context in which those bills are sometimes adopted. I was in the other place for a long time; some bills were hotly debated, not only by us but by the general public. To have the Governor General, or his replacement, associated with that kind of legislation might be inappropriate.

The Chairman: Do you agree to change the wording?

Senator Joyal: Yes. It should read:

"is the first appropriation bill presented for assent in a session."

The Chairman: Shall clause 2, as amended and re-amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried, unanimously.

Shall clause 3 carry?

Senator Moore: Reading through this, I am not sure that the wording of the amendment accurately reflects what we are trying to achieve. Clause 3 reads:

A written declaration of royal assent shall be reported in each House of Parliament by the Speaker of that House...

Is it not by the Speaker of each House?

Senator Buchanan: Are we talking about clause 3 or clause 3, as amended?

Senator Lynch-Staunton: Clause 3, as it appears in the bill.

Senator Moore: The amendment, Senator Buchanan, refers to the latter part of the phrase.

The Chairman: I do not see a problem with that, as far as grammar is concerned, because the word "each" appears prior to the phrase "of that House."

Is there an amendment to clause 3?

Senator Joyal: I move:

That Bill S-15, in Clause 3, be amended by replacing lines 17 to 20 on page 1 with the following:

Le sénateur Bolduc: C'est ce que je voulais proposer.

Le sénateur Lynch-Staunton: Nous nous demandons si le motionnaire voulait bien accepter l'ajout des mots «de crédits», si bien que l'amendement disposerait:

«loi de crédits présenté lors d'une session.»

La présidente: Vous voulez parler du premier projet de loi de crédits.

Le sénateur Lynch-Staunton: Oui.

Le sénateur Buchanan: Le premier projet de loi à nous parvenir de la Chambre des communes pourrait très bien être un projet de loi inoffensif et sans substance et dans ce cas, il serait inutile de demander au Gouverneur général d'octroyer la sanction royale à ce genre de projets de loi. Les projets de loi de crédits sont différents cependant.

Le sénateur Joyal: Il se pourrait, par exemple, que ce soit un projet de loi mettant fin à une grève et nous savons tous dans quel contexte ces projets de loi sont parfois adoptés. J'ai été député pendant longtemps; certains projets de loi faisaient l'objet de débats houleux, non seulement par nous mais au sein du public également. Associer le Gouverneur général ou son représentant à ce type de loi pourrait être malvenu.

La présidente: Acceptez-vous de changer le libellé de l'article?

Le sénateur Joyal: Oui. En voici le texte:

«loi de crédits présenté lors d'une session.»

La présidente: L'article 2, sous sa forme modifiée et remodifiée, est-il adopté?

Des voix: Adopté.

La présidente: Adopté, à l'unanimité.

L'article 3 est-il adopté?

Le sénateur Moore: En lisant l'article, je ne suis pas sûr que le libellé de l'amendement traduira ce que nous essayons de faire avec exactitude. Voici ce que dit l'article 3:

La déclaration est présentée devant chaque Chambre du Parlement par son Président...

N'est-ce pas par le Président de chaque Chambre?

Le sénateur Buchanan: Parlons-nous de l'article 3 ou de l'article 3 sous sa forme modifiée?

Le sénateur Lynch-Staunton: L'article 3 tel qu'il figure dans le projet de loi.

Le sénateur Moore: Sénateur Buchanan, l'amendement porte sur la dernière partie de la phrase.

La présidente: Je ne vois pas de problème, c'est grammaticalement correct car le mot «chaque» apparaît avant les mots «par son président».

Y a-t-il un amendement à l'article 3?

Le sénateur Joyal: Je propose:

Que le projet de loi S-15, à l'article 3, soit modifié par substitution, aux lignes 19 à 21, page 1, de ce qui suit:

“ment by the Speaker of that House or by the person acting as the Speaker.”

[Translation]

Senator Nolin: You are eliminating the 15-day period. That is the objective.

Senator Joyal: That's correct.

[English]

The Chairman: Shall clause 3, as amended, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall clauses 4 and 5 carry — that is, honourable senators, those clauses that are numbered 4 and 5 in the original bill, because there are no new clauses yet.

Senator Buchanan: Will you go back and do the clauses?

Senator Joyal: I move:

That Bill S-15 be amended by

(a) adding after line 14 on page 1 the following:

When customary
form and manner
to be used

“3. A declaration of royal assent in the form and manner referred to in paragraph 2(a) must occur on at least one occasion in each calendar year.”

(b) renumbering the subsequent clauses accordingly.

The Chairman: Before we vote on this one, we should first agree whether or not we will carry clauses 4 and 5, the original ones to which there are no amendments, because this particular amendment renumbers things.

Shall clauses 4 and 5 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Shall the new clause 3, as moved by Senator Joyal, carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

Senator Joyal: I should like to move:

That Bill S-15 be amended by adding after line 29, on page 1, the following:

No invalidity

“7. No royal assent is invalid by reason only that section 3 is not complied with in any calendar year.”

The Chairman: Is there any discussion?

Senator Buchanan: I am concerned that this may be the thin edge of the wedge, to ensure that there is no Royal Assent required in any year?. Mr. Aimers referred to these types of things. If in one year Royal Assent is done only by declaration and not by the Governor General or the Chief Justice, or

«dent ou le suppléant de celui-ci.»

[Français]

Le sénateur Nolin: Vous éliminez le délai de quinze jours. C'est l'objectif.

Le sénateur Joyal: C'est cela.

[Traduction]

La présidente: L'article 3 sous sa forme modifiée est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Les articles 4 et 5 sont-ils adoptés — c'est-à-dire, honorables sénateurs, les articles qui sont numérotés 4 et 5 dans le projet de loi initial, car aucun nouvel article n'a encore été proposé.

Le sénateur Buchanan: Voulez-vous revenir en arrière et proposer vos amendements?

Le sénateur Joyal: Je propose:

Que le projet de loi S-15 soit modifié:

a) par adjonction, après la ligne 16, page 1, de ce qui suit:

«Formalités traditionnelles

3. L'octroi de la sanction royale s'effectue selon les formalités visées à l'alinéa 2a) au moins une fois par année civile.»

b) par renumérotation des articles subséquents.

La présidente: Avant de voter, nous devrions tout d'abord nous entendre pour savoir si nous allons adopter les articles 4 et 5, les premiers articles pour lesquels il n'y a pas d'amendement, car cet amendement-ci renumérote les autres articles.

Les articles 4 et 5 sont-ils adoptés?

Des voix: Oui.

La présidente: Adoptés.

Le nouvel article 3, proposé par le sénateur Joyal, est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Adopté.

Le sénateur Joyal: J'aimerais proposer:

Que le projet de loi S-15 soit modifié par adjonction, après la ligne 27, page 1, de ce qui suit:

«Inobservation de l'article 3

7. Nulle sanction royale n'est invalide du seul fait de l'inobservation de l'article 3 au cours d'une année civile.»

La présidente: Voulez-vous en discuter?

Le sénateur Buchanan: Je crains que ce ne soit le début de la fin et qu'on n'en vienne à n'exiger aucune sanction royale une année. M. Aimers y a fait allusion. Si une année, la sanction royale n'est octroyée que par déclaration écrite et non par le Gouverneur général ou le juge en chef, ou quelqu'un d'autre,

somebody, then the next year, will we say, "Well, last year's Royal Assents were not invalid"?

Senator Joyal: If it became the procedure, in two years we would in fact invoke the proposed new section 7. That would change as you suggested. It is not the intention of the mover of the bill. The intention of the mover of the bill is to keep the continuity of the tradition in the regular way, but if for all kinds of reasons in a year that did not happen, the government is suggesting that that should not of course entail the invalidity of legislation. It is more technical than anything else because there is clear intention on the part of the movers of the bill that the tradition is continuously present on a yearly basis.

The Chairman: Then if Parliament for some reason prorogued earlier than they expected to, late in the year, this would be covered.

Senator Joyal: That is the purpose.

[Translation]

Senator Nolin: Are the words "no invalidity" part of a title?

Ms Lank: They are in the margin.

Senator Nolin: They are in the margin. They are not part of the bill?

Ms Lank: Precisely. They are not part of the bill.

[English]

Senator Joyal: It is just a matter of presenting.

Senator Lynch-Staunton: I think that clause 3 will be in the margin here and it is a new clause 3, so clauses 3, 4 and 5 are now numbered 4, 5 and 6. The new clause 7 says that if there is no Royal Assent as required by section 3, it is too bad. There is no sanction, and no valid reason need be given. I find that rather draconian. It just invalidates with no reason.

Senator Joyal: It might be a stronger way of putting it, to face the arguments put forward by Senator Buchanan. On the other hand, the way that Senator Milne has been expressing it is a reality, too. Certainly, the government does not want to find itself in a situation whereby because Royal Assent was not given in a traditional way that year, that all the legislation has been declared invalid. For all kinds of reasons, it might happen because of the calendar year, the way that we sit in a year. The circumstances might not have provided for a Royal Assent in the traditional way. That is essentially the problem we face.

Senator Lynch-Staunton: Can you think of any situation where 365 days could pass without a Royal Assent ceremony? There has not been one occasion yet where even a few months have gone by without one, when Parliament is sitting, of course. This seems to be a way to exempt legally the traditional Royal Assent ceremony without any valid reason having to be given. First, you say that you have one every calendar year, and then you say that if you do not have one, it does not matter.

l'année suivante, dirons-nous: «Eh bien, les sanctions royales de l'année dernière n'étaient pas invalides»?

Le sénateur Joyal: Si cela devenait la norme, dans deux ans, nous invoquerions le nouvel article 7 qui est proposé ici. Le changement que vous suggérez interviendrait. Ce n'est pas là l'intention du motionnaire. Son intention était de conserver la tradition courante, mais si, pour toutes sortes de raisons, cela ne se produisait pas une année, le gouvernement estime que cela ne devrait pas entraîner de toute évidence l'invalidité des lois. C'est un amendement purement administratif car les motionnaires du projet de loi ont tout à fait l'intention de poursuivre la tradition chaque année.

La présidente: Ainsi, si la prorogation du Parlement était prononcée plus tôt que prévu, tard dans l'année, il n'y aurait pas de problème.

Le sénateur Joyal: Exact.

[Français]

Le sénateur Nolin: Est-ce que les mots «les observations de l'article 3» font partie d'un titre?

Mme Lank: C'est une note marginale.

Le sénateur Nolin: C'est la note marginale. Cela ne fait pas partie de la loi?

Mme Lank: Exactement. Cela ne fait pas partie du projet de loi.

[Traduction]

Le sénateur Joyal: C'est tout simplement une question de présentation.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je crois que l'article 3 sera en marge et qu'il y aura un nouvel article 3, si bien que les articles 3, 4 et 5 deviennent maintenant 4, 5 et 6. Le nouvel article 7 dispose qu'en cas d'inobservation de l'article 3, la sanction royale n'est pas invalide. Il n'y a pas de sanction et aucune raison valable n'est donnée. Je trouve cette mesure plutôt draconienne; elle invalide sans raison.

Le sénateur Joyal: C'est peut-être une façon plus directe de le dire pour répondre aux arguments présentés par le sénateur Buchanan. D'un autre côté, ce que le sénateur Milne a dit est une réalité également. Le gouvernement ne veut certainement pas se trouver dans une situation où toutes les mesures législatives sont invalidées du seul fait que la sanction royale n'a pas été octroyée de la façon traditionnelle cette année-là. Pour toutes sortes de motifs, une telle situation pourrait se produire en raison du calendrier de l'année. Les circonstances n'auront peut-être pas présidé à l'octroi de la sanction royale de façon traditionnelle. Grosso modo, c'est à cela que tient le problème.

Le sénateur Lynch-Staunton: Pouvez-vous imaginer quelque situation que ce soit où 365 jours ne suffiraient pas à organiser une cérémonie d'octroi de la sanction royale? Il y a toujours une sanction royale au bout de quelques mois, lorsque le Parlement siège évidemment. Vous semblez proposer une façon de surseoir légalement à la cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale sans avoir à donner de raison valable. Dans un premier temps, vous dites qu'il y en aura une chaque année civile et dans

Senator Gigantès: If this clause is taken out, the government will be obliged to have a Royal Assent once a year. There are 365 days a year in which to have Royal Assent. I think we can squeeze that in somewhere. We only sit 70 days a year.

Senator Joyal: I understand the argument and there is merit. On the basis of it, we should not do indirectly what we do not want to do directly. We should not open the door to something that we do not want to achieve. I recognize that the argument put forward by the government has merit, too, and maybe there is certainly a better way to rephrase it if members and senators are not happy, satisfied or comfortable with it. I would not be in a position to say, "Drop it because we are not achieving our objective."

Senator Bolduc: Why do we not suspend it? We will change it in the House. That will give you time to get a technical explanation by someone who is more familiar than we are.

Senator Buchanan: Are you suggesting that because of the prorogation of Parliament?

The Chairman: We must either pass it or not pass it. It has been moved. I do not think that we can suspend part of a bill and then go back and report the bill. We must either pass it or not pass it and then leave it up to the House to do what it wishes at third reading.

[Translation]

Senator Nolin: Senator Joyal, if I understand the intent of this amendment correctly, it would apply in the following situation: we are at the end of the month of June, some bills have not received royal assent, and during the summer recess, the Prime Minister decides to prorogue the House. What happens to those bills?

Senator Joyal: That could be invoked to allege that a law is invalid. It is a technical question, basically. The objective is to provide a technical argument for situations such as the one you have just described. If we could find some other more rigorous way of preventing the situation Senator Buchanan referred to, I don't think the government would object. We have to protect the intent, the basic purpose of the bill. The idea is precisely to provide a solution for the type of situation you just described.

Senator Gigantès: But if people are aware of the problem, would the Prime Minister not make sure that royal assent be declared before prorogation?

Senator Nolin: Royal assent would be declared because this would be the normal way of doing things, but if the minimal condition of having a traditional royal assent at least once a year has not been met, he would be facing a dilemma. He could not

un deuxième temps, vous dites que s'il n'y en a pas, cela a peu d'importance.

Le sénateur Gigantès: Si cet article est supprimé, le gouvernement sera obligé d'organiser une cérémonie d'octroi de la sanction royale une fois par an. Il y a 365 jours par an pour le faire. Je pense que nous pouvons la caser quelque part. Nous ne siégeons que 70 jours par an.

Le sénateur Joyal: Je comprends votre argument, et il est fondé. Nous ne devrions pas faire indirectement ce que nous ne voulons pas faire directement. Nous ne devrions pas permettre quelque chose que nous ne voulons pas voir se réaliser. Je me rends compte que l'argument présenté par le gouvernement est fondé également et il existe sans doute une meilleure façon de formuler cet amendement si les membres du comité et les sénateurs ne sont pas contents ou satisfaits. Mais je ne suis pas en mesure de vous dire que nous devons le laisser tomber parce que nous n'atteignons pas notre objectif.

Le sénateur Bolduc: Pourquoi ne pas le suspendre? Nous le changerons en Chambre. Cela vous donnera le temps de demander une explication à quelqu'un qui en sait davantage sur le sujet que nous.

Le sénateur Buchanan: Suggérez-vous cela en raison de la prorogation du Parlement?

La présidente: Soit nous l'adoptons soit nous ne l'adoptons pas, mais il a été proposé. Je ne pense pas que nous puissions suspendre une partie d'un projet de loi et en faire rapport. Nous devrions l'adopter ou ne pas l'adopter et ensuite laisser à la Chambre le soin de faire ce qu'elle veut lors de la troisième lecture.

[Français]

Le sénateur Nolin: Sénateur Joyal, si je comprends bien l'intention de cet amendement, ce serait la situation suivante: nous sommes à la fin du mois de juin, il y a des lois qui n'ont pas reçu la sanction royale et pendant l'ajournement d'été, le premier ministre décide de proroger la législature. Qu'arrive-t-il de ces projets de loi?

Le sénateur Joyal: Cela pourrait être invoqué comme étant une raison pour alléguer l'invalidité de la loi. C'est essentiellement une question technique. L'objectif est de prévoir un argument technique, exactement comme celui que vous venez d'exprimer. Si on peut trouver une autre façon plus rigoureuse pour prévenir la situation que le sénateur Buchanan a exprimée, je ne crois pas que le gouvernement ait aucune objection à cela. Il faut protéger le sens, l'objectif fondamental du projet de loi. C'est essentiellement pour faire face à la situation que vous venez de décrire.

Le sénateur Gigantès: Mais si ce problème est connu, est-ce que le premier ministre ne prendrait pas soin d'avoir une sanction royale avant de proroger?

Le sénateur Nolin: Il l'aurait par déclaration parce que ce serait la normalité, alors que parce qu'il n'a pas rencontré la condition d'une sanction royale traditionnelle minimale une fois par année, il se trouverait dans une impasse. Il ne pourrait pas

prorogue the House. It is a prerogative he has pursuant to the Parliament of Canada Act.

Senator Gigantès: He would have to do it at the beginning of the year.

Senator Nolin: Perhaps we could pass this clause on division and debate it at third reading.

[English]

Senator Lynch-Staunton: I can see a case where a minority government passes regular legislation and gets defeated on a supply bill. The written declaration has been used, and for one reason or another, the election is held or Parliament reconvenes in the following calendar year. So, the government has inadvertently, because of circumstances beyond its control, not been able to use a traditional Royal Assent during those 12 months. This opens the door for any purpose rather than a specific reason.

Senator Joyal: The suggestion put forward by Senator Nolin is a valid one. We could adopt the bill, and on third reading we will have time to think about it and come up with some kind of wording to tighten the opening. We would not be opening a trick in the legislation that could be used to defeat the purpose, made in good faith by all of us.

The Chairman: With unanimous consent of the committee, someone who has proposed an amendment may withdraw that amendment, if there is unanimous consent of the committee. Senator Joyal, if he wishes to withdraw this amendment, can do so and we can carry on with the bill and do it at third reading.

Senator Grafstein: There is a valid problem with either a minority government or government choosing to immediately pull down the writ, and that has happened. It is a prerogative and it is clear. Maybe a way to deal with this is to say that no Royal Assent is invalid. By the way, I am doing this subject to my right to oppose the entire bill.

No Royal Assent is invalid by any reason, only that proposed section 3 does not comply within any two calendar years. If the government does not do it in two years, there is absolutely a problem. If you said two years, that would cover a period for an election. Nobody can be caught like that.

On the eve of an election, the government is always caught with appropriation bills. At the last moment, somebody reminds the Prime Minister to get those appropriation bills or those supply bills through before doing whatever he must do. There should be a bill ringing over the Prime Minister's office to say that this is a precondition. Maybe that is a solution.

The Chairman: If we will move amendments like this without actually thinking them through, perhaps it would be better to do it at third reading, rather than right here. Senator Grafstein, you are a voting member of the committee.

proroger. C'est une prérogative qu'il a en vertu de la Loi du Parlement.

Le sénateur Gigantès: Qu'il le fasse au commencement de l'année.

Le sénateur Nolin: Peut-être que nous pouvons adopter cet article avec dissidence et nous aurons un débat à l'étape de la troisième lecture.

[Traduction]

Le sénateur Lynch-Staunton: Je peux très bien imaginer qu'un jour un gouvernement minoritaire adopte des textes de loi courants et qu'il tombe après un vote sur un projet de loi de crédits. On a eu recours à la déclaration écrite et, pour une raison ou pour une autre, des élections ont lieu ou le Parlement reprend ses travaux l'année civile suivante. Par inadvertance, le gouvernement n'a donc pu, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, tenir une cérémonie traditionnelle d'octroi de la sanction royale pendant ces 12 mois. Ainsi, toutes les raisons sont bonnes.

Le sénateur Joyal: La suggestion avancée par le sénateur Nolin est valable. Nous pourrions adopter le projet de loi et, lors de la troisième lecture, nous aurons le temps d'y réfléchir et de proposer un libellé plus strict. Nous ne voudrions pas introduire une échappatoire dans le projet de loi, ce qui aurait pour effet d'aller à l'encontre du but recherché en toute bonne foi par nous tous.

La présidente: Lorsque quelqu'un propose un amendement qu'il veut ensuite retirer, il peut le faire à condition qu'il y ait consentement unanime. S'il désire retirer son amendement, le sénateur Joyal peut le faire et nous pouvons poursuivre l'étude du projet de loi et le modifier lors de la troisième lecture.

Le sénateur Grafstein: Un vrai problème se pose en cas de gouvernement minoritaire ou lorsqu'un gouvernement choisit de déclencher immédiatement des élections, ce qui s'est déjà produit. C'est une prérogative et c'est clair. Une façon de régler ce problème serait peut-être de dire qu'aucune sanction royale n'est invalide. En passant, je propose cela sous réserve de mon droit de m'opposer au projet de loi tout entier.

Nulle sanction royale n'est invalide pour quelque raison que ce soit sauf si l'article 3 proposé n'est pas respecté pendant deux années civiles. Un problème évident se pose si le gouvernement ne le fait pas en deux ans. Si vous disiez deux ans, cela permettrait de voir venir avant les élections. Personne ne peut être pris en souricière de la sorte.

À la veille des élections, le gouvernement doit toujours s'occuper de projets de loi de crédits. Au dernier moment, quelqu'un rappelle au premier ministre qu'il doit faire adopter ces projets de loi de crédits avant de faire quoi que ce soit d'autre. Une sonnerie quelconque devrait prévenir le premier ministre que c'est là une condition préalable. C'est peut-être ça, la solution.

La présidente: Si nous proposons des amendements de ce genre sans vraiment y réfléchir pleinement, il serait peut-être préférable de le faire lors de la troisième lecture plutôt que maintenant. Sénateur Grafstein, vous êtes membre votant de ce comité.

Senator Moore: To the senior parliamentarians around the table here, is it likely that a year would go by without an appropriation bill?

Senator Nolin: That depends on when the year stops.

Senator Grafstein: It is possible.

Senator Bolduc: It happened in 1988.

Senator Moore: In that calendar year, there was no appropriation bill?

Senator Buchanan: They did it by special warrant. It happened in the 1970s.

Senator Nolin: Why not approve that and wait until third reading, so that our minds are clearer.

Senator Moore: I was just thinking that if there was an appropriation bill once a year, it would take care of itself. You would not need that because you must have the traditional ceremony.

The Chairman: Senator Nolin has come up with a good solution. We should vote on the amendment.

Shall new clause 7 carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

The Chairman: It is carried, on division.

Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the bill, as amended, carry?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

Senator Grafstein: I abstain.

The Chairman: Carried, on division.

Shall the bill, as amended, be reported to the Senate?

Some Hon. Senators: Yes.

Some Hon. Senators: No.

Senator Grafstein: I abstain.

The reason for my abstention is that I feel a little embarrassed opposing the bill. I was unaware that I was a named member of this committee and I do not want to interfere with the decision-making process. Please note my abstention.

Senator Buchanan: By a majority vote, proposed section 7 has now been included in the bill.

The Chairman: That is correct.

Senator Buchanan: If we had voted on it, it would not have happened.

The Chairman: The vote was taken and it was agreed to on division.

Senator Buchanan: I did not agree.

Le sénateur Moore: Je demanderais aux parlementaires les plus anciens autour de la table si effectivement une année pourrait s'écouler sans projets de loi de crédits?

Le sénateur Nolin: Cela dépend de la date de fin d'année.

Le sénateur Grafstein: C'est possible.

Le sénateur Bolduc: Ça c'est produit en 1988.

Le sénateur Moore: Il n'y a pas eu de projets de loi de crédits cette année civile-là?

Le sénateur Buchanan: Il a fallu un mandat spécial. Cela s'est produit dans les années 1970.

Le sénateur Nolin: Pourquoi ne pas adopter ce projet de loi et attendre la troisième lecture pour que nous y voyions plus clair?

Le sénateur Moore: Je pensais simplement que s'il y avait un projet de loi de crédits une fois par an, il n'y aurait pas de problème. Ce serait inutile car il faudrait de toute façon tenir la cérémonie traditionnelle.

La présidente: Le sénateur Nolin a trouvé une bonne solution. Nous allons voter l'amendement.

Le nouvel article 7 est-il adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

La présidente: Adopté, à la majorité des voix.

Le titre est-il adopté?

Des voix: Oui.

La présidente: Le projet de loi sous sa forme modifiée est-il adopté?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

Le sénateur Grafstein: Je m'abstiens.

La présidente: Adopté, à la majorité des voix.

Puis-je faire rapport du projet de loi sous sa forme modifiée au Sénat?

Des voix: Oui.

Des voix: Non.

Le sénateur Grafstein: Je m'abstiens.

Si je m'abstiens, c'est parce que je me sens un peu gêné de faire opposition au projet de loi. Je ne savais pas que j'avais été nommé membre de ce comité et je ne veux pas m'ingérer dans le processus de prise de décisions. Veuillez prendre note de mon abstention.

Le sénateur Buchanan: À la majorité des voix, l'article 7 proposé fait désormais partie du projet de loi.

La présidente: C'est exact.

Le sénateur Buchanan: S'il avait fait l'objet d'un vote, il n'aurait pas été adopté.

La présidente: Le vote a eu lieu et l'article a été adopté à la majorité des voix.

Le sénateur Buchanan: Je n'ai rien adopté.

The Chairman: You disagreed.

Senator Buchanan: Had you taken an actual count on the vote, then it would have been apparent to me that proposed section 7 would have been excluded.

Senator Grafstein: Why, because I abstained?

Senator Buchanan: No, because there would have been seven votes.

The Chairman: I believe that some of the ones you are counting do not generally vote in the committee.

Senator Buchanan: Why not?

The Chairman: For example, if Senator Lynch-Staunton had intended to vote on this, then Senator Berntson could not.

Senator Lynch-Staunton: I would not vote in the absence of the other *ex officio* member.

Senator Buchanan: Proposed section 7 would not have been carried. I thought that we were voting on the bill as is, with the amendments we had agreed to, and leaving proposed section 7 to be added to the bill in third reading.

The Chairman: I believe I quite clearly called what we were voting on, Senator Buchanan, because I said, "Shall new clause 7 carry?", and it carried on division, with one abstention.

Senator Gigantès: It can be changed at third reading.

[Translation]

Senator Lynch-Staunton: Senator Joyal has prepared an amendment for tomorrow afternoon.

[English]

Senator Bolduc: It would be wiser to do that.

Senator Joyal: I would like to confirm that I take it upon myself to talk to the government leadership to make sure that the observation that has been put forward by my honourable colleague on the fact that we might open a door to change the objective of the bill — which is to maintain on a yearly basis a traditional ceremony of assents — be met in a satisfactory way so that, at third reading, those concerns will be addressed in a proper way.

The Chairman: All right.

Thank you, honourable senators. I will now adjourn the committee.

The committee adjourned.

La présidente: Vous n'étiez pas d'accord.

Le sénateur Buchanan: Si vous aviez compté le nombre de voix, il me semble évident que l'article 7 proposé n'aurait pas été adopté.

Le sénateur Grafstein: Pourquoi, parce que je me suis abstenu?

Le sénateur Buchanan: Non, parce qu'il y aurait eu sept voix.

La présidente: Je crois que vous comptez des voix qui n'auraient pas dû l'être.

Le sénateur Buchanan: Pourquoi pas?

La présidente: Par exemple, si le sénateur Lynch-Staunton avait eu l'intention de voter, alors le sénateur Berntson n'aurait pas pu voter.

Le sénateur Lynch-Staunton: Je ne vote pas en l'absence de l'autre membre d'office du comité.

Le sénateur Buchanan: Le nouvel article 7 n'aurait pas été adopté. Je pensais que le vote portait sur le projet de loi en tenant compte des amendements que nous avons acceptés et en laissant de côté le nouvel article 7 pour qu'il soit ajouté au projet de loi lors de la troisième lecture.

La présidente: Je crois avoir énoncé clairement l'objet du vote, sénateur Buchanan, car j'ai dit: «Le nouvel article 7 est-il adopté?», et il l'a été à la majorité des voix, avec une abstention.

Le sénateur Gigantès: Il peut être modifié lors de la troisième lecture.

[Français]

Le sénateur Lynch-Staunton: Le sénateur Joyal a préparé un amendement pour demain après-midi.

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Ce serait plus sage de procéder ainsi.

Le sénateur Joyal: Je voudrais confirmer que je m'engage à parler au gouvernement pour m'assurer que l'observation présentée par mon honorable collègue, selon laquelle nous ouvririons une porte qui aurait pour conséquence de modifier l'objectif recherché par le projet de loi — qui est de tenir une cérémonie traditionnelle d'octroi de sanction royale chaque année —, soit réglée de façon satisfaisante lors de la troisième lecture.

La présidente: Bien.

Merci, honorables sénateurs. C'est ainsi que nos travaux prennent fin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

On Bill S-15:

The Honourable John Lynch-Staunton, Sponsor of the bill.
From The Monarchist League of Canada:
Mr. John Aimers, Dominion Chairman.

Sur le projet de loi S-15:

L'honorable John Lynch-Staunton, parrain du projet de loi.
De la Ligue monarchiste du Canada:
M. John Aimers, président du dominion.



First Session
Thirty-sixth Parliament, 1997-98

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Legal and Constitutional Affairs

Chairman:
The Honourable LORNA MILNE

Thursday, June 18, 1998

Issue No. 30

First and last meeting on:

Section 54 of the Access to Information Act,
Chapter A-1, R.S.C. 1985,
that the Senate approve the appointment of the
Honourable John M. Reid, P.C.,
as Information Commissioner

INCLUDING:

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-15) An Act respecting the declaration of
royal assent by the Governor General in the Queen's
name to bills passed by the Houses of Parliament

AND

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

In Accordance with Section 54 of the Access to
Information Act, Chapter A-1, R.S.C. 1985,
that the Senate approve the appointment of the
Honourable John M. Reid, P.C.,
as Information Commissioner

WITNESS:

(See back cover)

Première session de la
trente-sixième législature, 1997-1998

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Affaires juridiques et constitutionnelles

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le jeudi 18 juin 1998

Fascicule n° 30

Première et dernière réunion concernant:

Conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à
l'information, chapitre A-1 des Lois révisées du
Canada (1985), le Sénat approuve la nomination de
l'honorable John M. Reid, c.p.,
à titre de commissaire à l'information

Y COMPRIS:

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(projet de loi S-15) Loi relative aux modalités
d'octroi par le gouverneur général, au nom de
Sa Majesté, de la sanction royale aux projets
de loi adoptés par les chambres du Parlement

ET

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à
l'information, chapitre A-1 des Lois révisées du
Canada (1985), le Sénat approuve la nomination de
l'honorable John M. Reid, c.p.,
à titre de commissaire à l'information

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Sharon Carstairs, *Chairman*

The Honourable Pierre Claude Nolin, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bolduc	Joyal, P.C.
Buchanan, P.C.	Lavoie-Roux
Corbin	Lewis
Doody	* Lynch-Staunton
Gigantès	(or Kinsella (acting))
Grafstein	Moore

* Graham, P.C. (or Carstairs)

* *Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change to the membership of the committee:

Pursuant to Rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Corbin substituted for that of the Honourable Senator Bryden (*June 18, 1998*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Présidente: L'honorable Sharon Carstairs

Vice-président: L'honorable Pierre Claude Nolin

et

Les honorables sénateurs:

Bolduc	Joyal, c.p.
Buchanan, c.p.,	Lavoie-Roux
Corbin	Lewis
Doody	* Lynch-Staunton
Gigantès	(ou Kinsella (suppléant))
Grafstein	Moore

* Graham, c.p. (ou Carstairs)

* *Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification à la composition du comité:

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Corbin est substitué à celui de l'honorable sénateur Bryden (*le 18 juin 1998*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Tuesday, June 16, 1998:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Carstairs, seconded by the Honourable Senator Hébert:

That, in accordance with Section 54 of the Access to Information Act, Chapter A-1, R.S.C. 1985, the Senate approve the appointment of the Honourable John Reid, P.C., as Information Commissioner.

After debate,

The Honourable Senator Carstairs moved, seconded by the Honourable Senator Fairbairn, P.C., that the motion be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, du mardi 16 juin 1998:

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Carstairs, appuyée par l'honorable sénateur Hébert,

Que, conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à l'information, chapitre A-1 des Lois révisées du Canada (1985), le Sénat approuve la nomination de l'honorable John M. Reid, c.p., à titre de commissaire à l'information.

Après débat,

L'honorable sénateur Carstairs propose, appuyée par l'honorable sénateur Fairbairn, c.p., que la motion soit déférée au comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, June 18, 1998

(33)

[English]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, met this day in Room 257, East Block, at 11:00 a.m., the Chairman, the Honourable Lorna Milne, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Bolduc, Buchanan, P.C., Corbin, Doody, Gigantès, Grafstein, Joyal, P.C., Kinsella, Lavoie-Roux, Lewis, Lynch-Staunton, Milne, Moore and Nolin (14).

Other senator present: The Honourable Senator Eric A. Bernison (1).

In attendance: Nancy Holmes, Research Officer, Research Branch, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Tuesday, June 16, 1998, the committee commenced its consideration in accordance with Section 54 of the Access to Information Act, Chapter A-1, R.S.C. 1985, that the Senate approve the appointment of the Honourable John M. Reid, P.C., as Information Commissioner.

WITNESS:

The Honourable John M. Reid, P.C.

The Chairman made an opening statement and gave tribute to the Honourable Senator Gigantès upon his retirement.

The Honourable Senator Gigantès made a statement.

The Honourable John M. Reid, P.C., made a statement and answered questions.

It was moved by the Honourable Senator Moore, — That the committee report to the Senate with the recommendation that the Senate approve the appointment of the Honourable John M. Reid, P.C., as Information Commissioner.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed.

At 11:55 a.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:***PROCÈS-VERBAL**

OTTAWA, le jeudi 18 juin 1998

(33)

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 11 heures, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Lorna Milne (*présidente*).

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Buchanan, c.p., Corbin, Doody, Gigantès, Grafstein, Joyal, c.p., Kinsella, Lavoie-Roux, Lewis, Lynch-Staunton, Milne, Moore et Nolin (14).

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Eric A. Bernison (1).

Également présente: Nancy Holmes, attachée de recherche, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

Conformément à son ordre de renvoi adopté par le Sénat le mardi 16 juin 1998, le comité commence, aux termes de l'article 54 de la Loi sur l'accès à l'information, chapitre A-1 des Lois révisées du Canada (1985), à étudier, aux fins d'approbation par le Sénat, la nomination au poste de commissaire à l'information de l'honorable John M. Reid, c.p.

TÉMOIN:

L'honorable John M. Reid, p.c.

La présidente fait une déclaration, puis rend hommage à l'honorable sénateur Gigantès qui prend sa retraite.

L'honorable sénateur Gigantès fait une déclaration.

L'honorable John M. Reid, p.c., fait une déclaration, puis répond aux questions.

L'honorable sénateur Moore propose — Que le comité fasse rapport au Sénat pour lui recommander d'approuver la nomination de l'honorable John M. Reid, p.c., au poste de commissaire à l'information.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

À 11 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

La greffière du comité,

Heather Lank

Clerk of the Committee

REPORTS OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your committee, to which was referred Bill S-15, An Act respecting the declaration of royal assent by the Governor General in the Queen's name to bills passed by the Houses of Parliament, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 9, 1998, examined the said bill and now reports the same with the following amendments:

1. *Page 1, Clause 2:* Replace lines 12 to 14 with the following:

“is the first appropriation bill presented for assent in a session.”

2. *Page 1, Clause 3:* Replace lines 17 to 20, with the following:

“ment by the Speaker of that House or by the person acting as the Speaker.”

3. *Page 1, New Clause 3:*

a) *Add after line 14, on page 1, the following:*

“3. A declaration of royal assent in the form and manner referred to in paragraph 2(a) must occur on at least one occasion in each calendar year.”

b) *Renumber the subsequent clauses accordingly.*

4. *Page 1, New Clause 7:* Add after line 29, the following:

“7. No royal assent is invalid by reason only that section 3 is not complied with in any calendar year.”

Respectfully submitted,

THURSDAY, June 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your committee, in accordance with Section 54 of the Access to Information Act, Chapter A-1, R.S.C. 1985, that the Senate approve the appointment of the Honourable John Reid, P.C., as Information Commissioner, has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, June 16, 1998, heard from the Honourable John Reid, P.C., and recommends that the Senate approve his appointment as Information Commissioner.

Respectfully submitted,

La présidente,

LORNA MILNE

Chairman

RAPPORTS DU COMITÉ

Le JEUDI 18 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été déféré le projet de loi S-15, Loi relative aux modalités d'octroi par le gouverneur général, au nom de Sa Majesté, de la sanction royale aux projets de loi adoptés par les chambres du Parlement, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 juin 1998, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport avec les modifications suivantes:

1. *Page 1, article 2:* substituer les lignes 13 à 15 par ce qui suit:

«loi de crédits présenté lors d'une session;»

2. *Page 1, article 3:* substituer les lignes 19 à 21 par ce qui suit:

«dent ou le suppléant de celui-ci.»

3. *Page 1, Nouvel article 3:*

a) *ajouter après la ligne 16, page 1, ce qui suit:*

«3. L'octroi de la sanction royale s'effectue selon les formalités visées à l'alinéa 2a) au moins une fois par année civile.»

b) *renuméroter les articles subséquents.*

4 *Page 1, Nouvel article 7:* Ajouter après la ligne 27 ce qui suit:

«7. Nulle sanction royale n'est invalide du seul fait de l'inobservation de l'article 3 au cours d'une année civile.»

Respectueusement soumis,

Le JEUDI 18 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre comité, conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à l'information, chapitre A-1, des Lois révisées du Canada (1985), que le Sénat approuve la nomination de l'honorable John M. Reid, c.p., à titre de commissaire à l'information, a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 16 juin 1998, entendu l'honorable John M. Reid et recommande que le Sénat approuve sa nomination à titre de commissaire à l'information.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, June 18, 1998

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, in accordance with Section 54 of the Access to Information Act, Chapter A-1, R.S.C. 1985, met this day at 11:00 a.m. to approve the appointment of the Honourable John Reid, P.C., as Information Commissioner.

Senator Lorna Milne (*Chairman*) in the Chair.

[*English*]

The Chairman: While Mr. Reid is coming to the table I would just like to point out that this is Senator Gigantès' last day as a member of this committee, unless of course we meet tomorrow. Senator Gigantès was appointed to this committee in June 1989. He has been a true and faithful member of the committee and one of the members that I could always count on to attend. Senator Gigantès has been a help, a boon, and his knowledge has been a wonderful resource for the committee. He has been a gadfly and a faithful committee member, and I have greatly appreciated the help he has given me while I have been chair. Thank you very much, Senator Gigantès.

Senator Gigantès: I have had the privilege of serving distinguished senators on both sides. This is the nicest committee in my view and the most interesting; one where the arguments are about the true value of a piece of legislation rather than a partisan view of it. I regret that Senator Beaudoin is not here; he and I would tease one another often, and I much enjoyed it. I have had the privilege of serving with great chairs, including a lady I love a lot, our current chair. Thank you.

The Chairman: Thank you. We have before us the Honourable John Reid, P.C. Perhaps I should warn you before we begin, Mr. Reid, that I generally allow this committee a lot of leeway for questions, however we do have a bit of a time constraint this morning. I would ask the committee members to keep it as short as possible today, and to make their questions concise rather than argumentative.

Mr. Reid has a B.A. and an M.A. from the University of Manitoba, a Ph.D. in History from the University of Toronto, and is the current Chairman of John Reid Consulting. He has an illustrious history as Senior Political Advisor; Member, Provisional Election Commission; President, Canadian Nuclear Association; Executive Director of the Forum for Young Canadians; and as a member of Parliament, as many of the senators around this table know.

Mr. Reid has been suggested as Information Commissioner, and we are here today to see what we think of you, sir. Would you care to sell us on the idea? The floor is yours.

The Honourable John M. Reid, P.C.: I think, Madam Chairman, I would like to give a brief outline of my involvement in this particular act. When I came to Parliament in 1965, I had a choice of running for Parliament or going on to do a Ph.D. thesis.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 18 juin 1998

Le comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, conformément à l'article 54 de la Loi sur l'accès à l'information, chapitre A-1 des lois révisées du Canada (1985), se réunit aujourd'hui à 11 heures pour approuver la nomination de l'honorable John Reid, c.p., à titre de commissaire à l'information.

Le sénateur Lorna Milne (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente: Pendant que M. Reid se dirige vers la table, je tiens à souligner qu'il s'agit de la dernière journée du sénateur Gigantès à titre de membre du comité, à moins, bien entendu, que nous ne siégions demain. Le sénateur Gigantès a été nommé au comité en juin 1989. Il a été l'un des membres loyaux et fidèles du comité, et l'un de ceux dont je pouvais toujours compter sur la présence. La présence du sénateur Gigantès nous a été utile et bénéfique, et ses connaissances ont toujours constitué une source précieuse pour le comité. Il a été un membre fidèle et stimulant du comité, et j'ai toujours apprécié l'aide qu'il m'a apportée à titre de présidente. Sénateur Gigantès, je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Gigantès: J'ai eu le privilège d'offrir mes services à des sénateurs distingués des deux côtés. À mon avis, il s'agit du comité le plus attachant et le plus intéressant: les arguments reposent sur la véritable valeur d'un texte de loi, et non sur des points de vue partisans. Je regrette que le sénateur Beaudoin ne soit pas parmi nous; lui et moi, nous nous taquinions souvent, et j'y ai pris beaucoup de plaisir. J'ai eu le privilège de travailler sous la direction de présidents remarquables, notamment une dame que j'aime beaucoup, notre présidente actuelle. Merci.

La présidente: Merci. Nous avons devant nous l'honorable John Reid, c.p. Avant de commencer, il vaut peut-être mieux que je vous prévienne, M. Reid, que je laisse habituellement aux membres du comité une grande marge de manoeuvre en ce qui a trait aux questions. Ce matin, toutefois, le temps nous presse quelque peu. Je demande donc aux membres du comité d'être le plus brefs possible et de poser des questions concises plutôt que litigieuses.

M. Reid est titulaire d'un baccalauréat et d'une maîtrise de l'Université du Manitoba ainsi que d'un doctorat en histoire de l'Université de Toronto. Il préside actuellement la société John Reid Consulting. Il a d'illustres antécédents de conseiller principal en matière de politique. Il a été membre de la Commission électorale provisoire, président de l'Association nucléaire canadienne, directeur exécutif du Forum des jeunes Canadiens, comme le savent bon nombre de sénateurs ici présents.

On a proposé la candidature de M. Reid au poste de commissaire à l'information. Nous sommes ici aujourd'hui, monsieur, pour déterminer ce que nous pensons de vous. Voulez-vous chercher à nous convaincre? La parole est à vous.

L'honorable John M. Reid, c.p.: Madame la présidente, je pense que je vais vous donner un bref aperçu de mon engagement envers ce texte de loi particulier. Lorsque, en 1965, j'ai fait mon entrée au Parlement, j'avais le choix de briguer un poste de député

I decided to go into politics first. I never did do the thesis so I never did get the Ph.D., but I did learn a great deal about the Access to Information Act.

There was a minority Parliament when I became Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council in 1972. This caused enormous difficulty, because what had happened in the previous years was that information could come out of the government, not to ordinary citizens, but to members of Parliament. There were three techniques in the House of Commons: You could ask a written question, you could ask for the production of papers, or you could ask a starred question.

The system was in total chaos when I came in, and I was assigned to clear it up as much as I could. I wrote the original benchmarks for the system, most of which, by the way, are in force today and were included in terms of the Access to Information Act. For example, the 30-day turnaround was one of my suggestions.

Jed Baldwin and I became interested together in this; Jed Baldwin is probably the father of the Access to Information Act. We were able to convince Mitchell Sharp, who was then President of the Privy Council, that we should go on a tour of Scandinavia. The Scandinavians invented the ombudsman concept and were the ones with the reputation for having the most free-flowing information. Afterwards, we wrote a report, went back to various committees, particularly statutory instruments, and sat on a special committee that was created to look into this.

When the Clark government came into power, Walter Baker proposed some legislation. It did not pass, because of the brevity of that administration, however it was picked up by the incoming government. Francis Fox was the minister who guided it through the House of Commons, and I sat on all the committees that dealt with it because by that time Mr. Baldwin had retired from politics. I have had a strong interest in this legislation for a very long time.

My name was suggested by the Conservative leader in the other House. I was quite amazed, but delighted with the opportunity. One does not often have the opportunity to go back and run what one actually started. It is unusual, and it is something that I would appreciate being able to do.

Madam Chairman, because of the time constraint, we should probably have questions at this stage.

Senator Lynch-Staunton: I welcome you mentioning Jed Baldwin, Mr. Reid. It was very kind of you, because people have forgotten that he worked hard for many years to bring in the Access to Information Act. It was his highest priority for many, many years. I am glad that you mentioned him.

ou de rédiger une thèse de doctorat. J'ai opté pour faire de la politique en premier. Je n'ai jamais rédigé de thèse de sorte que je n'ai pas obtenu de doctorat, mais j'ai beaucoup appris au sujet de la Loi sur l'accès à l'information.

Lorsque, en 1972, je suis devenu secrétaire parlementaire du président du Conseil privé, le gouvernement était minoritaire. Voilà qui posait d'énormes difficultés puisque, dans les années précédentes, un phénomène avait fait son apparition: l'information émanant du gouvernement était transmise non pas aux citoyens ordinaires, mais bien plutôt aux députés. À la Chambre des communes, il y avait trois techniques: on pouvait poser une question par voie écrite, on pouvait demander le dépôt de documents ou on pouvait poser une question marquée d'un astérisque.

À mon arrivée, le système était parfaitement chaotique, et on m'a confié le mandat de faire le ménage du mieux que je pouvais. J'ai rédigé les points de repère initiaux du système. Soit dit en passant, la plupart d'entre eux sont encore en vigueur aujourd'hui et figurent dans les modalités de la Loi sur l'accès à l'information. Par exemple, c'est moi qui ai suggéré l'adoption du délai d'exécution de 30 jours.

Jed Baldwin et moi nous sommes intéressés à cette question; la paternité de la Loi sur l'accès à l'information revient probablement à Jed Baldwin. Nous sommes parvenus à convaincre Mitchell Sharp, alors président du Conseil privé, que nous devrions effectuer une tournée de la Scandinavie. Les Scandinaves sont à l'origine de la notion d'ombudsman; c'est aussi eux qui avaient la réputation de permettre la circulation de l'information la plus libre qui fût. Par la suite, nous avons rédigé un rapport, rendu compte de nos conclusions à divers comités, particulièrement au Comité des textes réglementaires, et siégé à un comité spécial créé pour étudier la question.

À l'arrivée au pouvoir du gouvernement Clark, Walter Baker a proposé certaines dispositions législatives. En raison de la brièveté de l'administration, elles n'ont pas été adoptées; toutefois, le gouvernement suivant a repris les choses là où le précédent les avait laissées. Francis Fox est le ministre qui a piloté les dispositions législatives à la Chambre des communes, et j'ai siégé à tous les comités qui se sont penchés sur les dispositions législatives en question. À l'époque, M. Baldwin s'était retiré de la vie politique. Je m'intéressais depuis longtemps à ces dispositions législatives.

Le leader parlementaire conservateur à l'autre Chambre a proposé ma candidature. J'étais stupéfait, mais ravi de l'occasion qui m'était donnée. Il est rare qu'on ait l'occasion de revenir et de diriger ce qu'on a amorcé. C'est inhabituel, et j'apprécierai qu'on m'en donne la possibilité.

Compte tenu des contraintes de temps, nous devrions probablement, madame la présidente, passer aux questions.

Le sénateur Lynch-Staunton: Monsieur Reid, je suis heureux que vous ayez mentionné Jed Baldwin. C'est très aimable à vous puisqu'on a oublié qu'il a travaillé d'arrache-pied pendant des années pour donner naissance à la Loi sur l'accès à l'information. Cette question a été sa principale priorité pendant de très

I read with interest, as I always do, the Information Commissioner's report. An Officer of Parliament, by virtue of his or her independence from the government, can perhaps be a little more straightforward in reporting than a lot of other departments can, and particularly deputy ministers.

What I want, as much possible, is to be assured that some of the apprehensions that were expressed in Mr. Grace's last report are shared by you, and hopefully that solutions to them can be found. He does say, however, that Information Commissioners should worry when they are too much liked in influential circles — the influence is on that side, not on this side.

He does say that a culture of secrecy still flourishes in too many high places, even after 15 years of life under the Access of Information Act, and too many public officials cling to the notion that they should determine when information should be dispensed to the unwashed public.

Do you feel that strongly about the resistance of public officials to be up front and straightforward when it comes to providing information? Conversely, do you share our concern that there is just too much whetting out of useless information or information that would come under secrecy that, once given, does not really provide the information one looks for?

Mr. Reid: I believe that there is a natural human desire to keep secrets. We all want to get information to hold over someone else, and I believe that that is probably a normal human thing.

Having said that, change must take place in the culture of the public service; brownie points should be given for making information available. Much work has to be done by parliamentarians, by the cabinet, to give the right signals to the public service that it is a good thing to make information available.

We are going through a process of change, because the Information Commissioner's annual report also states that, as new people come into the system, there is palpable easing of the concept of secrecy.

In terms of taking the lead, the Privy Council and Treasury Board are the ones that set the tone, in terms of morality and values, for the way in which the public service functions — particularly Treasury Board, with respect to the management of the public service.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Grace shared the opinion that having the ethics counsellor report directly to the Prime Minister is wrong. Do you share the view that the ethics counsellor should report to Parliament? Do you share the view that the guidelines that are set for ministers should not be the Prime Minister's prerogative but should be open so that the public can access the conduct of a minister by known guidelines, rather than by the decision of one or two people?

nombreuses années. Je suis heureux que vous ayez mentionné son nom.

J'ai lu avec intérêt, comme je le fais toujours, le rapport du commissaire à l'information. Comme il est indépendant du gouvernement, un haut fonctionnaire du Parlement a peut-être le loisir de présenter des rapports quelque peu plus directs que bon nombre d'autres ministères, particulièrement les sous-ministres.

Ce que je veux, dans la mesure du possible, c'est obtenir l'assurance que vous partagez certaines des appréhensions soulevées par M. Grace dans son dernier rapport et que, avec un peu de chance, on pourra trouver des solutions. Il a toutefois affirmé que les commissaires à l'information devraient s'inquiéter lorsque les cercles influents les apprécient trop — l'influence s'exerce de ce côté-ci, et non de l'autre.

Il affirme aussi que, en haut lieu, on a trop souvent le culte du secret, même après 15 années de vie sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information, et que de trop nombreux fonctionnaires s'accrochent à l'idée qu'il leur incombe de déterminer quand l'information devrait être communiquée aux profanes.

Avez-vous des convictions aussi fortes quant à la réticence des fonctionnaires à fournir de l'information de façon ouverte et directe? Inversement, êtes-vous d'accord avec lui pour dire qu'il arrive trop souvent qu'on communique des informations inutiles ou des informations secrètes qui, une fois rendues publiques, ne fournissent pas les indications recherchées?

M. Reid: Je pense que la propension à garder le secret fait partie de la nature humaine. Nous voulons tous cacher quelque chose à quelqu'un; il s'agit probablement d'une tendance humaine normale.

Cela dit, on doit modifier la culture de la fonction publique. On devrait récompenser ceux qui favorisent l'accès à l'information. Les parlementaires et le Cabinet ont beaucoup à faire pour indiquer clairement à la fonction publique que l'accès à l'information est une bonne chose.

Nous vivons une époque de mutation parce que, dans son rapport annuel, le commissaire à l'information souligne également que, avec l'arrivée de sang nouveau dans le système, l'idée de secret s'atténue de façon palpable.

Pour ce qui est des orientations, c'est au Conseil privé et au Conseil du Trésor qu'il incombe, du point de vue de la moralité et des valeurs, de donner le ton aux fonctionnements du secteur public — particulièrement le Conseil du Trésor, relativement à la gestion du secteur public.

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Grace s'est dit d'avis qu'il est impropre que le conseiller en éthique relève directement du premier ministre. Êtes-vous d'accord pour dire que le conseiller en éthique devrait relever du Parlement? Êtes-vous d'accord pour dire que les lignes directrices établies pour les ministres devraient non pas constituer une prérogative du premier ministre, mais au contraire être ouvertes. Ainsi, le public pourrait évaluer le comportement d'un ministre à la lumière de lignes directrices connues, plutôt que de laisser ce soin à une ou deux personnes seulement.

Mr. Reid: My recollection is that the guidelines were public when I was minister. A change was made by the Prime Minister — I do not know which one — whereby the guidelines came under the control of the Prime Minister. My recollection is that the argument was that he was ultimately responsible. My own view is that, politically, he has probably done himself harm by that view. Practically, I would like to see all of that material on the surface, on the table.

Senator Lynch-Staunton: Mr. Grace and others hoped that we could have an improved, stronger, more effective Access to Information Act than we do now, and there does not seem to be much political will on the government side to do that. Will you press for one, or do you not see the need for one? Are you satisfied with the law as it is now, or should there be improvements to it? If so, what should those improvements be?

Mr. Reid: When I was in the other place, my understanding of the law was that it took about 20 years to identify the problem, about another five or six years to discover a solution, and yet another five years to legislate it. Once the legislation came into effect, it took 10 to 12 years to figure out what you had actually done, so I think there needs to be a revised act. I know there was a 10-year report by the Information Commissioner that made a series of recommendations.

Mr. Grace, in his report, has outlined a whole series of possibilities. The Information Commissioner, however, is an Officer of Parliament. This is a very unique position.

One of my objectives would be to have revised legislation by the end of this Parliament. I would like to work with the House of Commons and the Senate in order to produce a report that would give specific guidelines to the government.

As you know, under the revised guidelines, the government must respond, in a substantive way, to a committee report within 40 days. If a joint committee of the House of Commons and the Senate could work on this, with support provided by the Information Commissioner's office, it would be possible to produce a substantive and useful report within the next six to eight months. That would be a useful spur to the government, the House of Commons and the Senate to proceed with new legislation, taking into account the changes that have taken place and the problems that have developed in the administration of the existing act.

Senator Corbin: I will avoid the general principles and go to a specific use related in the annual report. This concerns the official languages and third languages in Canada. There is a case involving translation from Inuit to English. It concerns parts of documents available in French, not translated into English — which is not the usual case, as the reverse is usually the problem.

M. Reid: Dans mon souvenir, les lignes directrices, à l'époque où j'étais ministre, relevaient du domaine public. Le premier ministre a apporté une modification — j'ignore laquelle — en vertu de laquelle les lignes directrices relèvent du premier ministre. Si je me souviens bien, l'argument invoqué était que c'était à lui que revenait la responsabilité ultime. Sur le plan politique, je pense que l'adoption de ce point de vue lui a probablement porté préjudice. En pratique, j'aimerais que toutes ces questions soient traitées en surface, mises sur la table.

Le sénateur Lynch-Staunton: M. Grace et d'autres ont dit espérer que nous pourrions compter sur une Loi sur l'accès à l'information améliorée, plus rigoureuse et efficace que celle que nous avons aujourd'hui. Du côté du gouvernement, la volonté politique ne serait cependant pas bien grande. Exerceriez-vous des pressions pour faire naître une telle volonté politique, ou croyez-vous pouvoir vous en passer? Êtes-vous satisfait de la loi telle qu'elle existe aujourd'hui, ou devrait-elle être améliorée? Le cas échéant, quelles devraient être ces améliorations?

M. Reid: Lorsque je siégeais à l'autre endroit, j'avais de la loi la compréhension suivante: il a fallu environ 20 ans pour cerner le problème, cinq ou six années de plus pour trouver une solution, et encore cinq ans pour légiférer. Après l'entrée en vigueur des dispositions législatives, il a fallu dix ou douze ans pour déterminer ce qu'on avait fait, de sorte que, à mon avis, la loi doit être révisée. Je sais que le commissaire à l'information a déposé un rapport décennal contenant des recommandations.

Dans son rapport, M. Grace a fait état de toute une série de possibilités. Le commissaire à l'information, cependant, est un haut fonctionnaire du Parlement. Il s'agit d'un poste à caractère unique.

L'un de mes objectifs consisterait à obtenir que les dispositions législatives soient révisées avant la fin de la présente législature. De concert avec la Chambre des communes et le Sénat, j'aimerais participer à la production d'un rapport mettant des lignes directrices précises à la disposition du gouvernement.

En vertu des lignes directrices révisées, le gouvernement, comme vous le savez, doit, dans un délai de 40 jours, répondre sur le fond à un rapport déposé par un comité. Si, avec l'aide du bureau du commissaire à l'information, un comité mixte de la Chambre des communes et du Sénat pouvait travailler à ce dossier, on pourrait produire un rapport utile et substantiel dans un délai de six à huit mois. Voilà qui pourrait utilement inciter le gouvernement, la Chambre des communes et le Sénat à adopter de nouvelles dispositions législatives, compte tenu des modifications qui se sont produites et des problèmes posés par l'administration de la loi actuelle.

Le sénateur Corbin: Je vais éviter les principes généraux et me concentrer sur une utilisation précise dont on fait mention dans le rapport annuel. Le cas en question a trait aux langues officielles et aux langues tierces au Canada. En fait, il s'agit ici d'une traduction de l'inuit vers l'anglais. En fait, il s'agit de passage de documents disponibles en français, mais non traduits en anglais — ce qui est inhabituel puisque c'est généralement le problème inverse qui se pose.

What will be your attitude with respect to cases of this nature? We already have a Commissioner of Official Languages, whose duty it is to ascertain that all aspects of the Official Languages Act, in terms of the federal government, are respected.

Now we see that the Information Commissioner is also involved in that field. In case you may be wondering what I am referring to, the items are on pages 53, 54, 55. Case number two, page 43, seems to attach no importance to the fact that the request was made in English. Surely the department should have complied, it seems to me, with the Official Languages Act. If the request is made in English, the information should be provided in English. One should not have to indicate in which language the information should be written; the language of the request is obvious. Without going into any further detail, I would like to get a feeling of how you will be handling these problems. What will be the nature of your relationship, in matters such as these, with the Commissioner of Official Languages? There is no indication here that your predecessor, if I may use that term, has contacted the Commissioner of Official Languages. To me, that is a matter of some fundamental importance.

As well, there should be some type of official recognition of aboriginal peoples' languages. You may have some leaning towards that as well, coming from the region you grew up in. Could you give me the benefit of your views.

The Chairman: Mr. Reid, I would just point out that this is on page 44 of the English version.

Mr. Reid: I think I would like to deal with this in general principles, because I fear moving in before I have totally analyzed what has to be done. The purpose of the exercise is to satisfy the questioner, that is, the person who has put the request in. If that person is satisfied that the material coming to him is in both official languages, then that ends it. If the person is not satisfied and would like it translated into another language, then that must be seriously considered; otherwise, it is not useful information.

I recognize the dilemma, because the federal government is increasingly working in both English and French. Documents written totally in French or totally in English end up in dossiers and are not translated. This is due to the competency of the federal civil service in both languages.

When those documents are requested and no translation is available, it seems to me that the first question is whether or not the person making the request is satisfied. If not, is the information translated in any other form that is legitimate and sensible. If not, and if the information is vital, then I believe it should be translated.

Quelle attitude adopterez-vous à l'égard de cas de cette nature? Nous avons déjà un commissaire aux langues officielles qui a pour mandat de veiller à ce que tous les aspects de la Loi sur les langues officielles concernant le gouvernement fédéral soient respectés.

Aujourd'hui, le commissaire à l'information se mêle de cette question. Au cas où vous vous demanderiez de quoi je parle, les points que je soulève figurent aux pages 53, 54 et 55 de la version anglaise du rapport. Dans la cause numéro 2, qui figure à la page 43 de la version anglaise, on semble n'attacher aucune importance au fait que la demande ait été présentée en anglais. Assurément, le ministère aurait dû se conformer — du moins il me semble — à la Loi sur les langues officielles. Si la demande est présentée en anglais, l'information devrait être fournie en anglais. On ne devrait pas avoir à indiquer dans quelle langue l'information devrait être fournie; à cet égard, la langue dans laquelle la demande est formulée suffit. Sans entrer plus avant dans les détails, j'aimerais avoir une idée de la façon dont vous aborderiez ces problèmes. Dans des affaires de cette nature, quelle serait la nature de vos relations avec le commissaire aux langues officielles? Ici, rien n'indique que votre prédécesseur, si je puis utiliser cette expression, ait communiqué avec le commissaire aux langues officielles. À mes yeux, il s'agit d'une question qui revêt une importance fondamentale.

De même, on devrait accorder une forme quelconque de reconnaissance officielle aux langues des peuples autochtones. Étant donné la région où vous avez grandi, vous avez peut-être certains penchants à cet égard. Auriez-vous l'obligeance de me faire part de vos vues à ce sujet.

La présidente: Monsieur Reid, je me permets simplement de vous dire que l'affaire en question figure à la page 44 de la version anglaise du rapport.

M. Reid: J'aimerais aborder cette question du point de vue des principes généraux parce que je crains de m'avancer avant d'avoir procédé à une analyse en profondeur de ce qu'il convient de faire. L'exercice a pour but de donner satisfaction au requérant, c'est-à-dire à la personne qui a présenté la demande. Si la présentation des documents dans les deux langues officielles lui donne satisfaction, l'affaire est close. Si la personne en question n'est pas satisfaite et qu'elle souhaite que les documents soient traduits dans une autre langue, on devrait prendre sa requête au sérieux; sinon, il ne s'agit pas d'une information utile.

Je suis conscient du dilemme parce que le gouvernement fédéral travaille de plus en plus en anglais et en français. Des documents rédigés tout en français ou tout en anglais se retrouvent dans des dossiers et ne sont pas traduits. Le phénomène est imputable à la capacité des fonctionnaires de travailler dans les deux langues.

Lorsque les documents en question font l'objet d'une demande et qu'aucune traduction n'est disponible, il me semble qu'on doit d'abord et avant tout s'interroger sur la satisfaction de la personne à l'origine de la demande. Si elle ne l'est pas, on doit se demander si l'information est traduite sous une autre forme légitime et sensée. Sinon — et à condition que l'information soit vitale — je crois qu'elle devrait être traduite.

Senator Corbin: The Commissioner of Official Languages concluded that because of the heavy cost the documents would not have to be translated, and indeed there is the suggestion that the person who made the request should pay for translation costs. That is a departure by the federal government from the basic principles of communicating with Canadians in both official languages.

This worries me, Madam Chairman. If that departure from the norm should continue, there will be a rapid erosion of the federal government's responsibilities with respect to the application of the Official Languages Act. Can you comment on that.

Mr. Reid: I do not think anyone wants that. Certainly, I do not want that to occur. The case in point was a Fisheries and Oceans video of the Inuit doing their ceremonial kill of the whale. Someone requested an English and Inuit transcript of the dialogue on the video.

A compromise was reached whereby some of the translation was not provided. However, the bulk of the material was provided and, according to the statement, the person who made the request was satisfied. What is of paramount importance is whether or not the person making the request is satisfied. In my view, the government has the obligation to produce the material in both official languages where it is warranted and needed, but to the satisfaction of the person who makes the request.

Senator Kinsella: Mr. Reid, I have three areas of exploration or discussion I would like to open with you. One is philosophical, one speaks to the machinery of government, and the other speaks to legislative analysis.

What is your philosophy as to the nature of the right to information? Do you believe it is a human right? In your view, what is the value of this right in our Canadian society?

Mr. Reid: My philosophical position is that the government is the government of the people; thus, the information belongs to the Canadian people and therefore should be available to them.

Senator Kinsella: In terms of the machinery of government, on page 13 of his report, the outgoing commissioner speaks of the PCO's activity you alluded to a few moments ago. What is your view as to the responsibilities at the decentralized level across the Government of Canada of complying with the Access to Information law? Do you believe, in our system of ministerial accountability, that the minister of a given department is responsible and accountable, and therefore in terms of the machinery of government it should be that department that is responding directly and that it not be fettered through PCO or any other central act?

Mr. Reid: I am a great believer in the responsibility of ministers, that they are responsible for what happens in their

Le sénateur Corbin: Le commissaire aux langues officielles en est venu à la conclusion que les documents n'avaient pas à être traduits en raison des coûts élevés qu'entraînerait la traduction. En fait, on laisse même entendre que c'est la personne à l'origine de la demande qui devrait assumer les coûts de traduction. Ce faisant, le gouvernement fédéral s'écarte des principes de base en vertu desquels il s'est engagé à communiquer avec les Canadiens dans les deux langues officielles.

Madame la présidente, cette question me préoccupe. Si on continue de déroger à la norme, on assistera à une érosion rapide des responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre de l'application de la Loi sur les langues officielles. Avez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

M. Reid: Je pense que personne ne souhaite qu'on en arrive là. Pour ma part, je ne le souhaite certainement pas. Dans ce cas précis, on a affaire à une vidéocassette du ministère des Pêches et des Océans dans laquelle des Inuits procèdent à l'abattage cérémonial d'une baleine. Quelqu'un a demandé une transcription en anglais et en inuit des dialogues de la vidéocassette.

On en est venu à une solution de compromis en vertu de laquelle une partie de la traduction n'a pas été fournie. Toutefois, l'essentiel de la documentation demandée a été fourni et, selon la documentation, la personne à l'origine de la demande a obtenu satisfaction. Ce qui revêt une importance primordiale, c'est d'établir que le requérant est ou non satisfait. À mon avis, le gouvernement a l'obligation de produire les documents dans les deux langues officielles lorsqu'il est nécessaire et justifié de le faire, mais à la satisfaction de la personne qui est à l'origine de la demande.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Reid, j'aimerais explorer ou aborder avec vous trois sujets. Le premier est philosophique, le second a trait à l'appareil gouvernemental et le troisième à l'analyse législative.

Quelle est votre philosophie en ce qui concerne la nature du droit à l'information? Croyez-vous qu'il s'agisse d'un droit de la personne? À votre avis, quelle est la valeur de ce droit dans la société canadienne?

M. Reid: Ma position philosophique est que le gouvernement est le gouvernement du peuple; ainsi, l'information appartient au peuple canadien et devrait donc lui être accessible.

Le sénateur Kinsella: En ce qui concerne l'appareil gouvernemental, le commissaire sortant, à la page 13 de la version anglaise du rapport, fait mention de l'activité du BCP à laquelle vous avez fait allusion il y a quelques instants. Étant donné la décentralisation des pouvoirs dans l'ensemble du gouvernement du Canada, qui, à votre avis, est responsable du respect de la Loi sur l'accès à l'information? Étant donné notre système de responsabilités ministérielles, êtes-vous d'avis que le ministre d'un ministère donné doit être tenu responsable et imputable? Du point de vue de l'appareil gouvernemental, le ministère concerné ne devrait-il donc pas répondre directement, sans passer par le BCP ni par un autre organisme central?

M. Reid: Je suis un fervent partisan de la responsabilité des ministres: à mes yeux, ces derniers sont responsables de ce qui se

departments. It is their obligation to make sure that the legislation is fully implemented in their department.

Senator Kinsella: What role do you see PCO playing in the implementation of the act? When the request is made for information held in a line department, should they be involved?

Mr. Reid: No, they should not be involved. The request goes directly to the line department involved and each line department is obliged, by law, to provide an annual report.

PCO itself is the target of many requests, and deals with those in its own right. I note in the report of the Information Commissioner that once the clerk of the Privy Council discovered there was a problem, PCO improved its procedure in responding to these requests.

Senator Kinsella: Is it your view, then, that the central agencies ought not to be involved in the determination by a line department that has received a request for certain information?

Mr. Reid: That would be my judgment, yes, but I do see them as being involved in dealing with the overall corporate culture of the civil service.

Senator Kinsella: If there were too much central control, in your view would that not lead to a greater possibility of a conspiracy of silence across the entire machinery of government if an agency, such as PCO or PMO — God help us — were doing this?

Mr. Reid: Well, the act basically places the responsibility on the heads of the deputy ministers and the ministers; and I believe that is where it ought to be.

Senator Kinsella: At page 40 of his report, the outgoing commissioner refers to draft legislation that is before the Senate, Bill C-19. He appeared before the Senate Social Affairs, Science and Technology committee which had examined the predecessor bill, Bill C-66, and made some strong recommendations. The committee did not have the benefit of that advice in its study of Bill C-19 even though, in clause 70 of that bill, there is reference to the Access to Information Act. In a general way, what role would you see yourself playing in the legislative analysis process?

Mr. Reid: Generally, I see myself working much more closely with parliamentary committees than has been the case. I believe the real power of the Information Commissioner comes from his status as an Officer of Parliament and his easy access to committees and members of Parliament and the Senate.

We must face up to the problem that legislation has to be reviewed by someone at the beginning of the process to assess how it impacts on to the Access to Information Act.

produit dans leur ministère. Ils ont l'obligation de veiller à ce que leur ministère se conforme parfaitement aux dispositions législatives.

Le sénateur Kinsella: À votre avis, quel rôle le BCP devrait-il jouer dans la mise en oeuvre de la loi? Le BCP devrait-il prendre part au traitement d'informations présentées à un ministère responsable?

M. Reid: Non, le BCP ne devrait pas se mêler du traitement de ces demandes. La demande est présentée directement au ministère responsable, et la loi oblige chacun d'eux à déposer un rapport annuel.

Le BCP fait lui-même l'objet de nombreuses demandes qu'il traite de son plein droit. Dans le rapport du commissaire à l'information, je note que le BCP a amélioré la procédure de traitement de ces demandes une fois que le greffier du Conseil privé eut constaté l'existence d'un problème.

Le sénateur Kinsella: Dans ce cas, diriez-vous que les organismes centraux n'ont pas à intervenir dans la décision prise par un ministère responsable ayant reçu une demande d'information?

M. Reid: C'est ainsi que je vois les choses, oui, mais, mais je pense que les organismes centraux doivent contribuer à définir la culture organisationnelle générale de la fonction publique.

Le sénateur Kinsella: Si on exerce un contrôle central trop important, n'êtes-vous pas d'avis que l'ensemble de l'appareil gouvernemental risque davantage de faire l'objet d'une conspiration du silence, à supposer qu'un organisme, par exemple le BCP ou le CPM — Dieu nous protège — se mette de la partie?

M. Reid: Eh bien, c'est aux sous-ministres et aux ministres que, en vertu de la loi, les responsabilités incombent. Je crois que c'est ainsi que les choses doivent être.

Le sénateur Kinsella: À la page 40 de la version anglaise du rapport, le commissaire sortant fait allusion à un projet de loi actuellement à l'étude au Sénat, soit le projet de loi C-19. Il a comparu devant le comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie, qui a examiné le projet de loi antérieur, soit le projet C-66, et formulé certaines recommandations vigoureuses. Dans son étude du projet de loi C-19, le comité n'a pas bénéficié de tels conseils, même si, à l'article 70 du projet de loi, on fait référence à la Loi sur l'accès à l'information. De façon générale, quel rôle vous verriez-vous jouer dans le processus d'étude législative?

M. Reid: De façon générale, j'envisage d'entretenir avec les comités parlementaires une coopération beaucoup plus étroite que celle dont on a été témoin jusqu'aujourd'hui. Je crois que le véritable pouvoir du commissaire à l'information découle de son statut de haut fonctionnaire du Parlement et de l'accès facile dont il bénéficie aux comités de même qu'aux députés et aux sénateurs.

Nous devons nous attaquer de plain-pied au problème en vertu duquel les dispositions législatives doivent être révisées au début du processus: quelqu'un doit déterminer leur impact sur la Loi sur l'accès à l'information.

I do not know what the situation is respecting staff resources, but I do know that there are 31 employees. I note from the Information Commissioner's report that he does not have enough money to send inspectors to other parts of Canada. As a result, he never really knows whether or not, when a search for documents has gone through the process, whether all the documents have been acquired from the decentralized parts of the Government of Canada. He has no ability at this stage to send out inspection teams to do audits. That concerns me because of the question that was asked earlier about the form of decentralized government and the ability to ensure that all documents are provided. It goes to the heart of your question.

Senator Kinsella: In your opinion, would a mechanism such as that found in the Bill of Rights, 1960 which requires that a certificate by the Minister of Justice or the Solicitor General be provided stating that a piece of legislation is consistent with the Bill of Rights, and with the Charter of Rights and Freedoms, be an appropriate model? Then a bill would have attached to it a certificate from the Commissioner of Information saying that the bill does not offend the Access to Information Act.

Mr. Reid: I would have no objection to that. You would also require one for the Privacy Act.

Senator Grafstein: I would like to welcome Mr. Reid to our committee. I have known Mr. Reid for many decades, and I can say that, from the first time I met him to the present he is his own man and nobody else's man. He was always known as a man of independent thought and, in that sense, I believe he is ideally suited for this position even though I might intensely disagree with him from time to time.

Let me start, not with a disagreement but a different gloss on what you said. You have indicated that your job is, essentially to facilitate the public's right to know. If someone requests information and they do not get it, you then exercise your discretion to determine whether or not that information should be obtained and you then try to facilitate the retrieval of that information. Primarily, you are a facilitator in that sense.

However you do have some discretion. You have the discretion to decide which cases to take on or to fight. As your predecessor has indicated, he has discretion to decide where to deploy his lean and mean resources. However, I have some trouble with that answer. For example, I believe the public's right to know has some limitations in particular circumstances.

The United States has a very contentious provision of executive privilege, but I think the Ministers of the Crown do have some privileges that require protection in this given circumstance. Your predecessor in title, in Mr. Grace, made reference to the disclosure of polls, and I am not sure I agree with him. The Supreme Court

J'ignore où en est la question des ressources humaines, mais je sais que le commissaire bénéficie d'un effectif de 31 employés. Dans le rapport du commissaire à l'information, je constate l'absence de fonds suffisants pour dépêcher des inspecteurs dans d'autres régions du Canada. Au terme d'une recherche de documents, il ne sait donc jamais si tous les documents ont été récupérés dans les secteurs décentralisés du gouvernement du Canada. À ce stade-ci, il n'a pas la capacité de dépêcher des équipes d'inspecteurs chargées de procéder à des vérifications. Voilà qui me préoccupe, étant donné la question qu'on m'a posée plus tôt au sujet de la décentralisation du gouvernement et de la capacité de veiller à ce que tous les documents soient fournis. Voilà qui renvoie au coeur même de votre question.

Le sénateur Kinsella: À votre avis, le mécanisme qu'on retrouve dans la Déclaration des droits de 1960, en vertu duquel le ministre de la Justice ou le solliciteur général doit délivrer un certificat attestant la conformité d'un texte de loi au regard de la Déclaration des droits et de la Charte des droits et libertés, constituerait-il un modèle approprié? Ainsi, on retrouverait, en annexe des projets de loi, un certificat délivré par le commissaire à l'information et attestant le fait que le projet de loi ne contrevient pas à la Loi sur l'accès à l'information.

M. Reid: Je n'y verrais pas d'objection. Il faudrait également délivrer un certificat relatif à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Grafstein: Je tiens à souhaiter la bienvenue au comité à M. Reid. Je connais M. Reid depuis des décennies, et je puis dire que, depuis le moment où j'ai fait sa connaissance à aujourd'hui, il a toujours fait preuve d'une grande indépendance. Il a toujours défendu ses propres idées. En ce sens, je crois qu'il est le candidat idéal pour ce poste, même si, à l'occasion, je suis tout à fait en désaccord avec lui.

En commençant, vous me permettez non pas d'exprimer un désaccord, mais bien plutôt de donner une coloration différente à des propos que vous avez tenus plus tôt. Vous avez indiqué que votre travail consiste essentiellement à faciliter le droit de savoir du public. Si quelqu'un présente une demande d'information qui demeure lettre morte, vous exercez vos pouvoirs discrétionnaires pour déterminer si l'information en question devrait ou non être fournie, puis vous tentez de faciliter la récupération de l'information. En ce sens, vous êtes d'abord et avant tout un facilitateur.

Toutefois, vous jouissez d'une certaine marge de manoeuvre. Il vous incombe de décider des cas dont vous vous occuperez ou pour lesquels vous vous battrez. Comme votre prédécesseur l'a indiqué, c'est à lui qu'il incombe de déterminer où il déploiera les maigres ressources à sa disposition. Toutefois, cette réponse ne me donne pas entière satisfaction. Par exemple, je pense qu'il existe, dans certaines circonstances, des limites au droit du public de savoir.

Aux États-Unis, on retrouve une disposition très litigieuse concernant le privilège de l'exécutif, mais je pense que les ministres de la Couronne jouissent de certains privilèges qu'on doit protéger dans cette circonstance particulière. Votre prédécesseur en titre, M. Grace, a fait allusion à la divulgation

recently indicated that even a restriction on the access to polls should not be limited. That may sound good, but let me give you a very narrow illustration. Let us assume for the moment that we are confronted, as we could be in this country, and as we are in this country, with a challenge to the very essence of the country.

The government, in the best interest of the country, seeks to deploy its resources to determine as deeply and as thoroughly as it can, through polls, current public attitudes, opinion or cross currents within the province of Quebec, for example. The same could be applied, by the way, to the province of British Columbia, but the current problem is in Quebec, which we all accept. However, it is not a level playing field because our antagonist, the separatist government in Quebec, seeks to deploy its assets and its polls to counter, as a tool, any activities, policies or issues by the federal government. Is it fair, in the national interest, that the public should have, at an instantaneous moment, access to information from one of the protagonists who is seeking to protect the essence of the country, when not having access to the information available to a provincial player who is seeking to undermine the essence of the country? Where would you draw the line if you should draw the line?

Mr. Reid: The act has two sides to it. It contains the general principle that information should be available, and it contains a series of sections that state that there is a whole range of information that does not have to be disclosed for a series of particular reasons. For example, there is reference to the Official Secrets Act.

The act has a number of exclusions which, as I understand it, in the past had been able to protect polls, such as unity polls, from being released. There is protection in the act for what one might term the "confidences" of cabinet and the protection of the government. There has always been that kind of balance in the act. The act itself is not absolute; it is conditional.

I believe the role of the Information Commissioner is to ensure the conditions in the act are fully met. If they are, the commissioner then must have the political courage to say that certain information falls within a certain category and, therefore, shall not be released. In other instances he must have the political courage to say that information does not meet the exclusions of the act and therefore can be released.

The commissioner is always dealing with the act passed by Parliament. In any new act you must decide whether or not those conditions are drawn the way in which you wish to them to be drawn because there have been changes in the way they have been interpreted by the courts and the commissioner. You will want to look at whether or not those lines are still appropriate.

des résultats des sondages, et je ne suis pas certain d'être d'accord avec lui. Récemment, la Cour suprême a indiqué qu'on ne devrait pas restreindre l'accès aux résultats des sondages. Voilà qui sonne bien, mais permettez-moi de vous présenter une illustration très étroite. Imaginons un instant que nous sommes confrontés, comme nous pourrions l'être au pays, et comme nous le sommes effectivement au pays, à une menace qui vise l'essence même du pays.

Au moyen de sondages, le gouvernement, dans l'intérêt national, cherche à déployer ses ressources pour déterminer, de la façon la plus pénétrante et la plus exhaustive possible, les attitudes du public, les opinions ou les différents courants qui se manifestent au Québec, par exemple. Soit dit en passant, on pourrait en faire tout autant en Colombie-Britannique, mais c'est au Québec que se pose le problème actuel, nous en convenons tous. Toutefois, les règles du jeu ne sont pas égales parce que notre opposant, le gouvernement séparatiste du Québec, cherche à déployer ses atouts et ses sondages, autant d'atouts qui lui permettent de contrecarrer les activités, les politiques ou les solutions mises de l'avant par le gouvernement fédéral. Dans l'intérêt national, est-il juste qu'on donne instantanément au public accès à de l'information provenant du protagoniste qui cherche à protéger l'essence même du pays, tandis qu'il n'a pas accès à l'information dont bénéficie un intervenant provincial qui cherche à miner l'essence même du pays? Où fixeriez-vous la limite, à supposer qu'on vous demande de le faire?

M. Reid: La loi comporte deux aspects. Elle érige en principe général le fait que l'information devrait être accessible, mais elle contient aussi une série d'articles dans lesquels on établit qu'il existe un large éventail d'informations qui n'ont pas à être divulguées pour un certain nombre de raisons particulières. On fait par exemple référence à la Loi sur les secrets officiels.

Dans la loi, on retrouve un certain nombre d'exclusions qui, si je comprends bien, ont par le passé été utilisées pour empêcher la divulgation de résultats de sondages, par exemple ceux qui ont trait à l'unité. Dans la loi, on retrouve des dispositions qui visent à protéger le gouvernement et ce qu'on pourrait appeler les «secrets» du Cabinet. Ce genre d'équilibre a toujours été présent dans la loi. La loi elle-même et non pas absolue, mais conditionnelle.

Je pense que le rôle du commissaire à l'information consiste à veiller à ce que les prescriptions de la loi soient entièrement respectées. Si elles le sont, le commissaire doit avoir le courage politique d'affirmer que certaines informations relèvent d'une catégorie donnée et, à ce titre, ne devraient pas être divulguées. Dans d'autres circonstances, il doit avoir le courage politique de soutenir que les informations ne répondent pas aux exclusions prévues dans la loi et que, par conséquent, elles doivent être divulguées.

Le commissaire est sans cesse confronté aux nouvelles dispositions législatives adoptées par le Parlement. Dans toute nouvelle loi, on doit établir si les limites en question sont fixées comme on veut qu'elles le soient: en effet, il est possible que les tribunaux et le commissaire les interprètent de façon différente. On doit se demander si les limites en question sont toujours appropriées.

Senator Grafstein: Contrary to your response to Senator Kinsella, who is not here, it is not a right to know, it is a restricted right to know based on the exigencies of the act and public policy.

Mr. Reid: That is correct, but we were talking about philosophy at that point.

Senator Grafstein: I am too, because you are going to be called upon, if approved, to make these delicate decisions, and I just wanted to explore, as my colleague Senator Kinsella did, where your mindset is on this.

Mr. Reid: My mindset is precise, and that is, I realize that I will be the custodian of an act of Parliament and it will be my duty to make sure that act is fairly and fully implemented, and that includes both sides of the equation.

Senator Grafstein: I would like to explore another topic and my questions arise out of Mr. Reid's response to a question by Senator Lynch-Staunton and others.

Let me just give you a little prelude to my view. In the United States, we have witnessed the spectacle of the rule of law gone amuck. It is used as a tool to be intrusive. In fact, a special council in the United States is trying to revoke solicitor-client privilege, is trying to interfere with the relationship between daughter and mother, husband and wife, in a way that to my mind makes a spectacle of the rule of law. That is just a personal view.

When we get into the question of ethics and the Prime Minister's responsibilities, there is, in my view, a deep danger. While I respect the notion of the public's right to know, I also have some reservations about the distortion of the information in the media. Small pieces of distorted information can destroy take a large public figure. Hence, I guess amongst other things, the Prime Minister has decided that the question of ethics within his cabinet should be a purview of not only himself but an independent person within his purview. You have some problem with that, and Senator Lynch-Staunton has some problem with that, but is there not a fair case to be made that public figures can be destroyed by so-called "ethical" information or conflicts of interest that could be taken out of context if not carefully protected before they find their way into the public media? Should we not be sensitive to the right of privacy as opposed to the untrammelled right to examine any public figure and his public conduct?

Mr. Reid: I think, Madam Chairman, that goes to the heart of the whole question of the freedom of the access to information legislation and the privacy legislation. The government has a great amount of information on each and every one of us which is protected to some extent by the privacy legislation.

Senator Grafstein: It is not protected enough.

Le sénateur Grafstein: Contrairement à la réponse que vous avez donnée au sénateur Kinsella, qui n'est pas ici, il s'agit non pas d'un droit de savoir, mais bien plutôt d'un droit restreint de savoir fondé sur les exigences de la loi et de la politique gouvernementale.

M. Reid: C'est exact, mais nous débattons de principes philosophiques.

Le sénateur Grafstein: Moi aussi. Si votre nomination est approuvée, vous serez appelé à prendre des décisions délicates de cette nature, et, à l'instar de mon collègue, le sénateur Kinsella, je voulais simplement voir dans quel état d'esprit vous vous trouvez.

M. Reid: Mon état d'esprit est précis. Je comprends que je serai gardien d'une loi du Parlement et qu'il m'incombera de veiller à ce que cette loi soit appliquée de façon équitable et intégrale, ce qui s'applique aux deux côtés de l'équation.

Le sénateur Grafstein: J'aimerais maintenant explorer un autre sujet. Les questions découlent d'une réponse donnée par M. Reid, à une question posée par le sénateur Lynch-Staunton et d'autres.

Permettez-moi d'abord un bref préambule. Aux États-Unis, nous avons été témoins du spectacle du dérèglement de la primauté du droit, qu'on utilise comme outil d'ingérence. En fait, une commission spéciale des États-Unis cherche à faire révoquer le secret professionnel de l'avocat et à s'ingérer dans les relations entre mère et fille, mari et femme, à telle enseigne que la primauté du droit est tournée en dérision. J'exprime simplement une opinion personnelle.

Lorsqu'on aborde la question de l'éthique et des responsabilités du premier ministre, on court, à mon avis, un grand danger. Si je suis favorable à l'idée du droit public de savoir, l'altération de l'information par les médias suscite chez moi certaines réserves. De petits extraits d'informations altérées peuvent détruire la carrière d'une personnalité publique. Voilà entre autres pourquoi, à mon avis, le premier ministre a décidé que la question de l'éthique du Cabinet devrait relever non pas uniquement de lui-même, mais aussi d'une personne indépendante qui relève de lui. Cette solution vous inspire certaines réserves, tout comme elle inspire certaines réserves au sénateur Lynch-Staunton, mais n'est-on pas fondé à soutenir que des personnalités publiques peuvent être détruites par ce qu'on appelle des informations concernant l'éthique ou les conflits d'intérêts qui peuvent être citées hors contexte si elles ne sont pas protégées adéquatement avant que les médias publics ne mettent la main sur elles? Ne devrait-on pas se montrer sensible aux droits à la protection des renseignements personnels par opposition au droit absolu de soumettre à un examen une personnalité publique et sa conduite publique?

M. Reid: Je crois, madame la présidente, que cette question va au coeur même des dispositions législatives relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels. Le gouvernement dispose de beaucoup d'informations sur tous et chacun d'entre nous, et ces informations sont protégées, jusqu'à un certain point, par les dispositions législatives relatives à la protection des renseignements personnels.

Le sénateur Grafstein: Elles ne le sont pas assez.

Mr. Reid: The access to information is limited by the privacy legislation and by the limitations within the access to information legislation. When I was in cabinet, the ethics standards of the Prime Minister happened to be open, now they are closed. The argument is that the Prime Minister takes the blame in any event, and I think that it is a legitimate argument. I think the action of Prime Minister is quite legitimate.

I would feel more comfortable, however, if it were on the table. However, I do not dispute his right to do it and he has taken a certain amount of flak because he has chosen to do it that way. That is his choice. He is responsible for the performance of his ministers. He has decided, having witnessed other models, to experiment with another one, and I think that is appropriate.

Senator Gigantès: Mr. Reid, there is a question of the necessity to lie. I was brought up to think that, if necessary, you would lie under oath to protect the identity of a lady who might have been kind to you. It was unethical to tell the truth under such circumstances. In the United States we see the opposite prevailing. What is your view of that? Suppose I were the Prime Minister and I was having an affair and someone asked me about it and I said, under oath, "Never. Of course not. Why should that lady have anything to do with me?" If there was information on record and you were asked to release it, what would you do?

Mr. Reid: I think that would really have to do with the Privacy Commission, and, under such circumstances, I would be delighted to defer.

Senator Joyal: I would like to join the others to underline the contribution of Mr. Jed Baldwin. I had the privilege to sit with him in Parliament and in the other place. He was a very fine gentleman, totally dedicated to the objective of the legislation at the time. I can testify to the fact that he did it with absolutely no partisan bias. He was truly dedicated to having that legislation implemented, in line with the principles of democracy. I certainly want to pay tribute to him this morning.

I also had the privilege of sitting with Mr. Reid, and I can testify to his independence of mind. At the time it was not necessarily totally appreciated by the authority of the day. When I say that, believe me, I am being very diplomatic. I can certainly sponsor him and I would not want to appear to put his candidature into question, because I think he has the intellectual capacity to meet the challenge that this important position carries.

I have two simple questions. The first one deals with the act. If you could introduce only one amendment to the act, to be implemented by Parliament, which one would you propose?

M. Reid: Les dispositions législatives relatives à la protection des renseignements personnels et les limites contenues dans les dispositions législatives relatives à l'accès à l'information restreignent l'accès à l'information. Lorsque j'étais membre du Cabinet, les normes relatives à l'éthique établies par le premier ministre étaient ouvertes. Aujourd'hui, elles sont fermées. L'argument invoqué est que c'est le premier ministre qui assumera le blâme dans tous les cas, et je pense qu'il s'agit d'un argument légitime. Je pense que la mesure prise par le premier ministre est tout à fait légitime.

Je serais plus à l'aise, cependant, si tout était mis sur la table. Toutefois, je ne conteste pas son droit d'agir comme il l'a fait, et il a essuyé certaines critiques pour avoir choisi d'agir de la sorte. C'est son choix. Il est responsable du rendement de ses ministres. Après avoir été témoin d'autres modèles, il a décidé de faire l'expérience d'un nouveau modèle, et je pense qu'il est fondé à le faire.

Le sénateur Gigantès: Monsieur Reid, on doit se poser la question de l'obligation de mentir. J'ai retenu de mon éducation qu'on doit, au besoin, mentir sous serment pour protéger l'identité d'une dame qui a eu des bontés pour soi. Dans de telles circonstances, dire la vérité constituait un manquement à l'éthique. Aux États-Unis, c'est le contraire. Comment voyez-vous les choses? Imaginons que je suis le premier ministre, que j'ai eu une aventure, qu'on m'interroge à ce sujet et que, sous serment, je réponde: «Jamais, bien sûr que non.» Pourquoi cette dame devrait-elle être mêlée à mes affaires personnelles? Si l'information figurait dans des dossiers et qu'on vous demandait de la divulguer, que feriez-vous?

M. Reid: Je pense que cette question relève du Commissariat à la protection de la vie privée du Canada. Dans les circonstances, je serais ravi de lui transmettre le dossier.

Le sénateur Joyal: Je tiens à me joindre aux autres intervenants pour souligner la contribution de M. Jed Baldwin. J'ai eu le privilège de siéger avec lui au Parlement et à l'autre endroit. C'était un homme de qualité, à l'époque entièrement voué à l'objectif de la loi. Je puis vous donner l'assurance qu'il n'avait absolument aucun préjugé partisan. Il s'est consacré corps et âme à la mise en oeuvre des dispositions législatives, dans le respect des principes de la démocratie. Ce matin, je tenais à lui rendre hommage.

J'ai également eu le privilège de siéger avec M. Reid, et je puis me porter garant de son indépendance d'esprit. À l'époque, cette attitude n'était pas nécessairement au goût du pouvoir en place. Croyez-moi, je m'exprime en termes très diplomatiques. Je suis incontestablement en mesure de parrainer sa candidature, et je ne voudrais pas donner l'impression de la remettre en question parce que, à mon avis, il possède la capacité intellectuelle de relever le défi associé à ce poste important.

Je veux simplement poser deux questions. La première a trait à la loi. Si vous aviez la possibilité d'apporter une seule modification à la loi, laquelle serait mise en oeuvre par le Parlement, quelle est celle que vous proposeriez?

My second question relates to this particular position. You would be an officer of Parliament like the Auditor General or the Commissioner of Official Languages. I have always held the view that an officer of Parliament must have the opportunity to debate his reports in Parliament. You will remember that I supported the setting up of a permanent joint committee on official languages that could hear, as its principal witness, the commissioner plus the representatives of the various departments who are the object of investigation and seek remedy.

My experience of that report is that it makes a wonderful day's reading in the press but it is soon overshadowed by the headlines the next day. Would you support the concept of appearing before Parliament on a regular basis to debate your conclusions and to ensure that remedial steps have been taken by the administration? I am thinking of those cases Senator Corbin has raised, for instance, and those cases that are urgently in need of remedy. Would you be prepared to do that even though it might cause some difficulty in the political process? On the whole, we are seeking the right of the public to be informed of decisions and the implications of those decisions on their own personal lives.

Mr. Reid: Madam Chairman, I would like to see the development of a joint committee with the other place. Currently, the reports seem to be automatically referred to the various justice committees which tend to be busiest committees within the whole Parliamentary process.

When I spent about five years working with the Joint Committee on Statutory Instruments, I found it to be a very congenial working group, but I also found it to be very effective. I believe it would be worthwhile if some kind of mechanism were created to take on the reports of the Information Commissioner and the Privacy Commissioner. We are the two wings of the same airplane and it is useful for the legislator to be able to look at both sides of the equation at the same time. In my view, that kind of a process would be very helpful to me, and probably to the Privacy Commissioner as well.

The reports would then be concentrated in one place, in a very powerful committee with the ability to ensure that your comments were noted. In that way, the government would have to take much more serious notice than they might if the matter simply originated in one house or the other. I would be very enthusiastic about that kind of a development.

I would like to take six months before answering your first question. While I have read the act I have not absorbed everything in it. I have not really considered it from the point of view of the Information Commissioner. I have no experience in this area, but I would enjoy participating in a joint committee set up to recommend revisions and improvements to the legislation.

The challenge I would set myself is to try to make sure that we have a new act in place by the end of this Parliament. I think there is enough time to accomplish that. However it can only be done with your support and your drive, because it has to be steered through the legislative process.

Ma deuxième question a trait au poste à proprement parler. Vous seriez un haut fonctionnaire du Parlement comme le vérificateur général et le commissaire aux langues officielles. J'ai toujours été d'avis qu'un haut fonctionnaire du Parlement devrait avoir l'occasion de débattre de ses rapports au Parlement. Vous vous rappellerez que j'ai défendu la composition d'un comité mixte permanent des langues officielles habilité à entendre, à titre de témoin principal, le commissaire, ainsi que les représentants des divers ministères visés par l'enquête, et à obtenir réparation.

L'expérience que j'ai du rapport est que la presse en tire un merveilleux article, que les manchettes des jours suivants ont tôt fait d'occulter. Seriez-vous favorable à l'idée de comparaître régulièrement devant le Parlement pour débattre de vos conclusions et veiller à ce que l'administration prenne les mesures correctives qui s'imposent? Je songe aux cas que le sénateur Corbin a soulevé, par exemple, de même qu'à ceux qu'on doit régler de toute urgence. Seriez-vous disposé à le faire, au risque d'assujettir le processus politique à certaines difficultés? Dans l'ensemble, nous cherchons à garantir le droit qu'ont les citoyens d'être informés des décisions et des répercussions de ces décisions sur leur vie personnelle.

M. Reid: Madame la présidente, j'aimerais qu'un comité mixte soit créé avec l'autre endroit. À l'heure actuelle, on semble transmettre automatiquement les rapports à divers comités de la justice, qui tendent à être les comités les plus occupés dans tout le processus parlementaire.

J'ai siégé pendant cinq ans au comité mixte permanent d'examen de la réglementation, groupe de travail qui m'est apparu très agréable, mais aussi très efficace. Je pense qu'il vaudrait la peine de créer une forme de mécanisme en vertu duquel les rapports du commissaire à l'information et du commissaire à la protection de la vie privée seraient pris en charge. Nous sommes les deux ailes d'un seul et même avion, et il serait utile que le législateur puisse examiner en même temps les deux côtés de l'équation. Je crois que le processus me serait utile tout comme il le serait pour le commissaire à la protection de la vie privée.

Les rapports seraient alors concentrés à un seul endroit, dans un comité très puissant ayant la capacité de veiller à ce que les commentaires soient pris en compte. Ainsi, le gouvernement devrait traiter les questions soulevées avec beaucoup plus de sérieux qu'il le ferait si elles émanaient simplement de l'une ou l'autre chambre. Une évolution de la sorte susciterait chez moi un vif enthousiasme.

J'aimerais réfléchir pendant six mois avant de répondre à votre première question. J'ai lu la loi, mais je n'ai pas encore absorbé tout son contenu. Je ne l'ai pas encore vraiment étudiée du point de vue du commissaire à l'information. Je n'ai aucune expérience dans le domaine, mais j'aimerais avoir la possibilité de participer aux travaux d'un comité mixte chargé d'étudier les révisions et les améliorations des dispositions législatives à recommander.

Le défi que je me fixerais consisterait à veiller à ce qu'une nouvelle loi soit adoptée avant la fin de la présente législature. Je pense qu'on dispose d'assez de temps pour y parvenir. Toutefois, on ne pourra y parvenir qu'avec votre appui et sous votre impulsion: en effet, tout devra passer par le processus législatif.

The Chairman: I should tell you, Mr. Reid, that the commissioner's report is not automatically referred to this committee. There is no reason why it cannot be referred, but it must be specifically referred. It is not an automatic process.

Senator Grafstein: I think Mr. Reid will be reminded that we, in the Senate, do not have the same rule that requires the government to respond to a report within a given period of time.

Mr. Reid: That is why I suggested a joint committee. If it is a joint committee and it is tabled in the House of Commons, I believe the standing order of the house takes precedence and the government must respond.

[Translation]

Senator Bolduc: You would like to see new legislation enacted. What is wrong with the current act? What major shortcomings justify amending it?

[English]

Mr. Reid: A number of changes have gone through. There was a series of proposals by the existing Information Commissioner. There are a number of private member's bills. The government itself is talking of a revision. My own experience after 20 years in the other place is that, after 10 years, legislation begins to be obsolete, the judges make interpretations, the administrators make interpretations and Parliament has to take a look at it to make sure the law accomplishes its intent. It is my view that, after 15 years, the time has come for Parliament to look at it and make recommendations.

If I am approved, after I have some experience in administering the law I will have suggestions to make. I would like at least three to six months to be able to do that before appearing before you again with some ideas and suggestions.

[Translation]

Senator Bolduc: Do you see yourself as a kind of semi-judicial body?

[English]

If there is a debate between the government and yourself you would be ready to go to the Federal Court to settle the problem. I am not talking about the content, I am talking about due process.

Mr. Reid: In terms of due process, yes. That pattern has been established. My reading of the background material is that the first commissioner, Inger Hansen, went to the Federal Court to establish that she had the right to go there. Now the present Information Commissioner seems to go when there is a principle at stake, and I think that is an ideal way of proceeding because it reduces the cost to everyone.

La présidente: Je puis vous donner l'assurance, monsieur Reid, que le rapport du commissaire n'est pas automatiquement transmis à notre comité. Rien n'empêche qu'il le soit, mais il doit l'être expressément. Ce n'est pas un processus automatique.

Le sénateur Grafstein: Je pense qu'il convient de rappeler à M. Reid que le sénat, contrairement au gouvernement, n'est pas tenu de répondre à un rapport dans un délai prescrit.

M. Reid: C'est pourquoi j'ai suggéré la création d'un comité mixte. S'il s'agit d'un comité mixte et que le rapport est déposé à la Chambre des communes, je pense que l'ordre permanent de la Chambre a préséance et que le gouvernement doit répondre.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Vous aimeriez voir une nouvelle loi. Qu'est-ce qu'il y a de mal dans la loi actuelle? Quelles sont les principales faiblesses de cette loi qui font qu'elle devrait être changée?

[Traduction]

M. Reid: Un certain nombre de modifications ont été adoptées. Le commissaire à l'information précédent a formulé une série de propositions. Il y a aussi un certain nombre de projets de loi d'initiative parlementaire. Le gouvernement lui-même évoque la possibilité d'une révision. Mes 20 années d'expérience à l'autre endroit m'ont appris que, après 10 ans, les dispositions législatives commencent à donner des signes de désuétude, les juges font des interprétations, les administrateurs font des interprétations, et le Parlement doit se pencher sur les dispositions en question pour vérifier qu'elles accomplissent bel et bien ce qu'elles avaient pour but d'accomplir. Après 15 années, je crois que le moment est venu pour le Parlement de se pencher sur la loi et d'apporter des recommandations.

Si ma nomination est approuvée, je formulerai des suggestions dès que j'aurai acquis une certaine expérience de l'administration de la loi. Avant de comparaître devant vous de nouveau avec certaines idées et suggestions, j'aimerais qu'on me laisse au moins de trois à six mois.

[Français]

Le sénateur Bolduc: Est-ce que vous vous voyez comme une sorte d'agence semi-judiciaire?

[Traduction]

En cas de différend entre le gouvernement et vous-même, seriez-vous prêt à demander à la Cour fédérale de trancher le problème? Je fais référence non pas au contenu, mais bien plutôt à l'application régulière de la loi.

M. Reid: En ce qui concerne l'application régulière de la loi, oui. La voie a déjà été tracée. Si je comprends bien les documents d'information, la première commissaire, Inger Hansen, s'est adressée à la Cour fédérale pour faire reconnaître son droit d'intenter un tel recours. Aujourd'hui, le commissaire à l'information actuel semble s'adresser à la cour lorsqu'un principe est en jeu, et je pense qu'il s'agit d'une façon de procéder idéale dans la mesure où elle entraîne une réduction des coûts de chacun.

The position of Information Commissioner is that of an ombudsman. He does not have authority to impose decisions, but he has the right of moral suasion. One of the matters you might want to consider at a later time is whether or not the ombudsman should have the power to make decisions. That has certainly been brooded about, and I think it is something you may want to consider. At this stage, I have no opinion on it, but it is an indication of the way in which the perception of the office has developed over time.

Senator Corbin: Mr. Reid, my question relates to the accessibility of members of Parliament, and that includes senators, to information, not only useful but necessary for their performance as members of Parliament, without having to pay for the process. As you know, we now have to file forms like everyone else. We incur costs which we are expected to pay. Is that not contradictory to the very nature of what a member of Parliament is all about, that is, representing people, speaking for people? Sometimes retrieval of the information is urgent, and the whole process can become bogged down and the member is prevented from performing his duties as he is expected to do. What are your views on that? You may want to examine that question if your appointment is confirmed.

Mr. Reid: Madam Chairman, I am surprised because, coming from the other place where we used to be able to request information, I did not know that standing order had been changed.

Senator Corbin: I am not talking about Parliamentary rules.

Mr. Reid: My understanding would be, and I am subject to correction here, is that you have significant powers, as good as they are in the act, to get information.

Senator Corbin: I am sorry to disappoint you.

Senator Bolduc: Some agencies of the government go so far as not publishing an annual report. For example, since 1994, CIDA has not published an annual report of its activities. That agency spends about \$2.5 billion a year. In my opinion, that is scandalous.

The Chairman: I can see, Mr. Reid, that you have your work cut out for you. I think at this point we are through with the questioning. Does anyone have a motion?

Senator Moore: Madam Chairman, I would move that the committee report to the Senate with a recommendation that the Senate approve the appointment of the Honourable John Reid, P.C. as Information Commissioner.

The Chairman: All in favour? Agreed. The agreement is unanimous. I will so report this afternoon.

Congratulations, Mr. Reid.

Mr. Reid: Thank you very much.

The committee adjourned.

Le commissaire à l'information agit comme un ombudsman. Il n'a pas le pouvoir d'imposer des décisions, mais il a le droit de persuasion. À une date ultérieure, vous voudrez peut-être vous demander si l'ombudsman devrait ou non avoir le pouvoir de prendre des décisions. On a certes médité sur cette question, et je pense que vous voudrez peut-être vous y intéresser. À ce stade-ci, je n'ai pas d'opinion à ce sujet, mais il s'agit néanmoins d'une indication de l'évolution de la perception du bureau au fil du temps.

Le sénateur Corbin: Monsieur Reid, ma question a trait à l'accès des parlementaires — ce qui comprend les sénateurs — à l'information non seulement utile, mais nécessaire à l'exercice de la charge de parlementaire, sans avoir à faire les frais du processus. Comme vous le savez, nous sommes aujourd'hui tenus, comme tout le monde, de remplir des formulaires. Nous engageons ainsi des frais que nous sommes censés assumer. Cette situation ne va-t-elle pas à l'encontre de la nature même de ce que fait un parlementaire, c'est-à-dire représenter des citoyens et parler en leur nom? Parfois, il est urgent que l'information soit retrouvée, il arrive que le mécanisme soit engorgé et que le parlementaire ne puisse exécuter ses tâches comme on s'attend à ce qu'il le fasse. Quelles sont vos vues à ce sujet? Si votre nomination est confirmée, vous voudrez peut-être vous pencher sur cette question.

M. Reid: Madame la présidente, je suis surpris. Je viens de l'autre endroit, où nous pouvions présenter des demandes d'information, et j'ignorais que l'ordre permanent avait été échangé.

Le sénateur Corbin: Je ne fais pas référence aux règles parlementaires.

M. Reid: Si je comprends bien — et on me corrigera si je me trompe — vous disposez, pour obtenir de l'information, de pouvoirs considérables tels que le prévoit la loi.

Le sénateur Corbin: Je suis désolé de vous décevoir.

Le sénateur Bolduc: Certains organismes du gouvernement vont jusqu'à ne pas publier de rapport annuel. Par exemple, l'ACDI, depuis 1994, ne publie pas de rapport annuel pour rendre compte de ses activités. Cet organisme dépense environ 2,5 milliards de dollars par année. À mon avis, c'est un scandale.

La présidente: Je constate, monsieur Reid, que vous aurez beaucoup de pain sur la planche. Je pense que cela conclut la période de questions. Quelqu'un souhaite-t-il présenter une motion?

Le sénateur Moore: Madame la présidente, je propose que le comité recommande au Sénat d'approuver la nomination de l'honorable John Reid, c.p., à titre de commissaire à l'information.

La présidente: Sommes-nous tous d'accord? D'accord. Il y a unanimité. Je ferai rapport de notre recommandation cet après-midi.

Félicitations, monsieur Reid.

M. Reid: Merci beaucoup.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada —
Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada —
Édition
45 Boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

The Honourable John M. Reid, P.C.

L'honorable John M. Reid, c.p.

